REPORT

OF THE ADVISORY COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND ECONOMY

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment
Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

91-06639/

Canadian Council of Ministers of the Environment
4905 Dufferin Street
Downsview, Ontario
M3H 5T4

CCME EC-TRE-009
ISBN 0-919074-08-1

REPORT

OF THE ADVISORY COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND ECONOMY

Evaluation of the Response of Government to the Recommendations of The National Task Force on Environment and Economy

Submitted to
Canadian Council of Ministers of the Environment
October 1989

Présenté au
Conseil canadien des ministres de l'Environnement
Octobre, 1989.

Table of Contents

EXECUTIVE SUMMARY i

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS ii
- Informed Decision Making ii
- Leadership ii
- Round Tables iii
- Conservation Strategies iii
- International Responsibilities iv
- Communications and Education iv
- Implicatons For CCME v

INTRODUCTION 1
- The Advisory Committee 1
- Purpose 1
- Scope 1
- Organization of the Report 2

GOVERNMENT'S RESPONSE - ANALYSIS AND EVALUATION 3
- Informed Decision Making 3
  - State of Environment (SOE) Reporting 3
  - Demonstration Projects 3
  - Integration of environmental and economic decision-making 4
  - Recommendations 5
- Leadership 6
  - Leadership by Environment Ministers 6
  - Harmonization 7
  - Recommendations 8
- Round Tables 9
  - Ensuring the Success of the Round Tables 9
  - Recommendations 10
- Conservation Strategies 11
  - Recommendations 12
- International Responsibilities 13
  - Recommendations 14
- Communications and Education 15
  - Communications 15
  - Education 16
  - Recommendations 16
- Follow-up 17

IMPLICATIONS OF THE REPORT 18
- Implications for CCME 18
- Recommendations 19

CONCLUSION 20

APPENDIX I - Membership of Committee 21
APPENDIX II - Business and Industry Initiatives 22

EXECUTIVE SUMMARY

In October 1988, Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) established the Advisory Committee on Environment and Economy to follow-up on matters related to the work of the National Task Force on Environment and Economy and to prepare an evaluation of the implementation of the Task Force report of 1987. With representation from all jurisdictions, the Advisory Committee reviewed status reports provided by the province, territories and federal government in preparing this report, "Evaluation of the Response of Government to the Recommendations of the National Task Force on Environment and Economy." In tabling its report, the Committee has fulfilled its mandate.

The evaluation report provides an evaluation and analysis of the responses of governments to the 40 recommendations of the National Task Force on Environment and Economy. It provides an overview of how implementation to date has either met or failed to meet the intent of the recommendations. In analysing each chapter, the Committee identified specific measures which it felt would enhance governments' ability to implement the Task Force report and put these forward in the form of specific recommendations. Thus, there are recommendations in each of the area of Informed Decision-making, Leadership, Round Tables, Conservation Strategies, International Responsibilities, and Communications and Education.

The Committee also noted that there are broader implications for Ministers of the Environment contained in its recommendations. Consequently, two recommendations are made which are aimed at improving the ability of the Canadian council of Ministers' of the Environment to meet the changing needs of the Ministers and enhance their ability to implement or influence the implementation of the National Task Force report.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

INFORMED DECISION MAKING

1. *It is recommended that current activities of CCME devoted toward the harmonization of environmental protection legislation, regulations and standardization be expanded to include State of the Environment Reporting initiatives by the provinces and federal government.*

2. *It is recommended that CCME Ministers encourage their respective Round Tables to undertake the immediate identification and designation of selected private and public sector initiatives as demonstration projects. It is further recommended that Round Tables be requested to publicize these projects as examples of sustainable development and that the National Round Table be requested to establish a National Registry of designated demonstration projects.*

3. *It is recommended that CCME prepare a discussion paper on the economic and fiscal measures which could be used to achieve sustainable development and environmental protection and to recommend specific proposals in the fields of taxation, investment and trade. This report should be used as the basis for a meeting of Environment and Finance Ministers to discuss the need for a nationally coordinated strategy for the utilization of direct and indirect economic measures for fostering sustainable development.*

4. *It is recommended that the subject of economic measures for environmental protection be recommended by CCME for discussion by First Ministers at a forthcoming Conference on the Economy.*

LEADERSHIP

1. *It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, focus and accelerate efforts to harmonize environmental standards. This will result in additional pressure on several of the existing CCME committees and will require additional resources and careful priorization by Ministers and Deputies.*

2. *It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, develop model agreements and common procedures to assist the provinces and the federal government in avoiding jurisdictional conflicts in dealing with environmental concerns.*

3. *It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, prepare a report on how government departments and agencies can be made more accountable for sustainable development through such mechanisms as:*

   - *requiring a sustainable development section in all annual reports and major publications;*
   - *requiring a section on implications for sustainable development in all Cabinet and Treasury Board submissions;*
   - *the use of environmental audits or the creation of the office of environmental auditor;*
   - *requiring environmentally sensitive procurement policies; and*
   - *developing clear indicators to measure progress toward sustainable development.*

ROUND TABLES

1. *To help ensure the success of Round Tables, it is recommended that CCME members encourage strong non-government participation in the support provided to Round Tables and the establishment of mechanisms to ensure public input to Round Table activities.*

2. *It is recommended that CCME ensure that strong linkages are maintained with the Round Tables on Environment and Economy and, in particular, the National Round Table by:*

   - *ongoing and active participation of the President of CCME on the National Round Table; and*
   - *the establishment of strong, ongoing linkages at the committee and secretariat levels.*

3. *To facilitate the exchange of information and coordination among Round Tables, it is recommended that CCME encourage the National Round Table Secretariat to serve as a clearinghouse of information about Round Tables across the country. To assist in this the National Round Table should take the lead in the preparation of a Compendium of Round Table Experiences, in cooperation with all Round Tables.*

CONSERVATION STRATEGIES

1. *It is recommended that Ministers of Environment take the lead to ensure that their governments reaffirm their commitment to the completion of conservation strategies by 1992, mindful of the time necessary to*

successfully develop such strategies and mindful of the need to participate in the 1991 national conference.

2. *It is recommended that CCME set two major objectives for conservation strategies in planning the 1991 national conference in Quebec:*

   - *the integration of work on provincial, territorial, federal and regional strategies and the harmonization of conservation principles; and*

   - *the development of a national conservation strategy to be presented by the federal government at the 1992 U.N. global conference on environment and development.*

3. *It is recommended that Ministers of Environment take the lead in ensuring that their governments give careful consideration to the assignment of responsibility for the development of conservation strategies and ensure that the body or agency with the responsibility to develop a strategy has the necessary authority and resources to do so, has a clearly defined role and mandate and has a viable workplan that will meet the 1992 target date.*

International Responsibilities

1. *It is recommended that all governments and the CCME support Canada's participation in the 1992 United Nations Conference on Environment and Development.*

2. *It is recommended that all governments in their multilateral and bilateral relations use these opportunities to influence institutional changes so as to reflect the importance of dealing with long-term environmental problems and the implementation of sustainable development.*

3. *It is recommended that, where appropriate, CCME be used as the forum to discuss the development of Canada's international positions on environmental issues and the domestic implementation of international agreements.*

Communications and Education

1. *It is recommended that CCME instruct its Communications Advisory Committee to prepare and maintain an inventory of environment/economy and sustainable development communications programs within governments and liaise with Round Tables about their communications programs.*

2. *It is recommended that CCME commit the necessary resources to ensure that the 1991 national conference on sustainable development will be a success and put in place a mechanism to ensure that its members are kept fully informed and involved in decisions related to this event.*

3. ***It is recommended that CCME propose to the Canadian Council of Ministers of Education the establishment of a Joint Consultative Committee with representatives from each organization to:***

   - ***compile information on the current status of environmental education and relevant programs; and***

   - ***prepare a discussion paper for Ministers of Environment and Education proposing a Canadian Action Plan on Environmental Education.***

IMPLICATONS FOR CCME

1. ***It is recommended that CCME establish a Planning and Coordination Advisory Committee to provide advice in areas of policy development, planning, priority setting, and intergovernmental relations as well as specific areas requiring attention which are not addressed by other CCME committees (e.g., environmental education, financial measures, government accountability, participation in Globe '90 and other similar events).***

2. ***It is recommended that Ministers of Environment approve the necessary changes and budget increases to ensure that CCME operates as an effective national body for intergovernmental deliberations concerning the environment and sustainable development.***

INTRODUCTION

The Advisory Committee

At the October 1988 meeting of the Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM[1]) the National Task Force on Environment and Economy presented a Progress Report on the implementation of the recommendations made in their September 1987 Report. This completed the mandate of the Task Force. To follow-up on matters related to the work of the Task Force and to prepare an evaluation of the implementation called for in the Task Force's report, the Council of Ministers established an Advisory Committee on Environment and Economy.[2]

The Advisory Committee has representation from all jurisdictions and is chaired by the Manitoba Deputy Minister of Environment . In its terms of reference, the Advisory Committee was directed to provide Council with "advice on recommendations contained in the Report of the National Task Force on Environment and Economy."[3] The committee had prepared and reviewed standard format status reports provided by the provinces, territories and federal government on the progress in implementing the Task Force Report. The review of that material forms the basis of this evaluation.

Purpose

In its 1987 Report, the National Task Force on Environment and Economy recommended that "CCREM should prepare an evaluation of the effectiveness of the Task Force's recommendations and their implementation. The evaluation report should be presented at the 1989 CCREM Annual Meeting."[4] This report fulfills that recommendation. It is intended to provide Ministers with an evaluation of how recommendations of the Task Force are being implemented and to make a number of recommendations to Ministers of Environment.

This report is actually the third in a series of reports on environment and economy presented to Environment Ministers. It should be considered in conjunction with the earlier Task Force report of 1987 and Progress Report of 1988. The Progress Report recognized that the implementation of the Task Force recommendations would occur over an extended time horizon and it identified four phases to the Task Force initiative: generation of the Task Force report; widespread distribution and discussion; the establishment of the foundations for change; and the long-term inplementation of the concepts and principles underlying the Task Force recommendations.[5] It is important to retain this long-term perspective on the Task Force initiative in evaluating its implementation.

Scope

Given the nature of its membership and the difficulties inherent in evaluating some of the recommendations directed to non-governmental bodies or not specifically targetted, the Committee focussed its evaluation on implementation of recommendations aimed at governments and CCME. Thus, this report can be seen as an evaluation of implemention of the Task Force by the public sector.

It should be noted, however, that other sectors in Canadian society have also taken the Task Force's recommendations very seriously. Industry organizations have become very active in promoting sustainable development. For instance, the Canadian

Chamber of Commerce and the Business Council on National Issues have each established Task Forces on Environment and Economy.[6]

Other interest groups, including traditional environmental non-governmental organizations as well as native Canadians, labour and academia, are also becoming active in efforts to implement the recommendations of the National Task Force. Similarly, representatives from industry and these other sectors are playing an active part on many of the provincial and national Round Tables which have been established in many jurisdictions. The broad public discussion and support for the Report which has been generated over the past two years will add to the significant pressure which governments already face to implement the public sector part of the Report.

Organization of the Report

This report focuses on the evaluation and analysis of each chapter of the original Task Force Report, providing an overview of how implementation to date either has either met or failed to meet the intent of the Task Force recommendations. The report also considers the implications which flow for Ministers of Environment and in particular for CCME as an organization. Specific recommendations for action are made to Ministers.

---

1 Since the release of the Task Force Report, the name of the Council has been changed from "The Canadian Council of Resource and Environment Ministers" (CCREM) to "The Canadian Council of Ministers of Environment" (CCME). In this report, the new name "CCME" will be used throughout with the exception of direct quotations from earlier works.

2 Report of the National Task Force Report on Environment and Economy, September, 1987, Recommendation 7.4.

3 The membership of the Committee and the complete terms of reference are contained in Appendix A.

4 Report of the National Task Force on Environment and Economy, Recommendation 7.4

5 Progress Report of the National Task Force on Environment and Economy, October 1988, p. 2.

6 See Appendix 2 for more information on the work of these industry Task Forces.

GOVERNMENT'S RESPONSE - ANALYSIS AND EVALUATION

Informed Decision Making

The first chapter of the Report "Informed Decision Making" argues that environment-economy integration can only take place under the combined influence of government regulation and market forces. It was further argued, however, that both instruments required modification if they were to be successfully applied to this task; modification which produced public sector decisions based on a clearer appreciation of the linkages between economic development and the environment, and caused private sector decisions to take better account of external environmental costs.

Accordingly, in its nine recommendations in this chapter, the Task Force offered a mix of proposed measures designed to:

- better inform government decision makers, including an increased reliance upon impact assessment, state of the environment reporting, multipartite involvement in decision making and demonstration projects, and

- influence the market system to ensure that external costs are internalized by firms, through such mechanisms as: investment tax credits, reduced interest bonds and emission charges.

At the time the Task Force report was released, governments had already taken steps to introduce new approaches for the better integration of environment and economic decision-making and to improve and broaden their information base on environmental matters. These included the widespread adoption of impact assessment as a project evaluation tool and increased consultation with environmental interest groups, resource users and the private sector on policy and legislative initiatives.

The response to the Task Force's call for more informed public sector decision-making is therefore, easier to gauge with respect to two proposed initiatives where there was comparatively little prior movement by governments - state of the environment reporting and sustainable development demonstration projects - and the progress of government toward the ntegration of environmental and economic decision-making.

State of Environment (SOE) Reporting

Strong responses on SOE reporting have been seen from the federal government, which released its first SOE report prior to the Task Force recommendation, and Quebec, which released its first SOE report in 1988. Action has also been initiated by Manitoba and Nova Scotia. As well, three additional governments have recommended that work on SOE reporting be carried out at some future date by their respective Round Tables.

Now that concerted efforts are being taken across the country to implement SOE reporting, there is a growing need for coordinated action amongst jurisdictions in this area. A positive first step in this regard is the National Workshop on SOE Reporting to be held in October 1989 under the joint sponsorship of the federal and British Columbia governments.

Demonstration Projects

The Task Force's recommendation on demonstration projects has elicited a noticeably weaker response. Notwithstanding the emphasis placed upon "projects exemplificateurs" as a key tool for developing an improved understanding of environment-economy linkages, to date

only Quebec and British Columbia have formally designated such projects.

The evaluation indicated that there are a large number of projects across the country which would undoubtedly qualify as demonstration projects, such as the federal government's Environmental Choice program, but they have not been formally designated as such. The intent of the National Task Force to have demonstration projects identified, formally designated as demonstration projects and widely publicized, has not occurred.

This may be attributed in part to the fact that most jurisdictions have assigned responsibility for developing demonstration projects to their Round Tables, which with their limited financial resources and position outside of line departments of government, face both fiscal and institutional barriers to action in this area. It is worth noting that both of the current demonstration projects were designated by their government .

It is likely that each jurisdiction is now home to a growing number of recycling, waste reduction and resource recovery "initiatives" many of which would stand as excellent examples of environment-economy integration. At least at this early stage in the evolution of Round Tables, it would appear that a more productive role for those Round Tables assigned this task would be to identify and publicize existing private or public sector initiatives which could qualify as demonstration projects. The effect would be to highlight and give profile to these initiatives in a way that would help promote sustainable development as a whole.

A means of sharing the experiences gained from demonstration projects amongst jurisdictions is required. Environment Canada has begun to gather information about sustainable development "success stories," which might provide a basis for such an inventory.

Integration of environmental and economic decision-making

Some improvement has been realized in the general area of government decision making affecting the environment and this is discussed in the next chapter. However, there has been a conspicuous lack of progress in examining how to value environmental protection costs so that they can be given sufficient weight within the structure of economic policy making. One reason for this is that conventional economic models are not adequate in measuring the broad interdependence between human activities and the environment. A further reason is that many Environment departments lack expertise in this area..

Although a number of Round Tables have been asked to review this question, the absence of Finance Ministers on the majority of these bodies suggests that progress will continue to be slow for the foreseeable future unless specific action is initiated. The importance of a whole range of economic measures to the implementation of sustainable development and the potential public costs of environmental protection and clean up make this subject a top pritoity for governments. There is also a pressing need to address the subject in interdisciplinary terms.

Recommendations

1. ***It is recommended that current activities of CCME devoted toward the harmonization of environmental protection legislation, regulations and standardization be expanded to include State of the Environment Reporting initiatives by the provinces and federal government.***

2. ***It is recommended that CCME Ministers encourage their respective Round Table to undertake the immediate identification and designation of selected private and public sector initiatives as demonstration projects. It is further recommended that Round Tables be requested to publicize these projects as examples of sustainable development and that the National Round Table be requested to establish a National Registry of designated demonstration projects.***

3. ***It is recommended that CCME prepare a discussion paper on the economic and fiscal measures which could be used to achieve sustainable development and environmental protection and to recommend specific proposals in the fields of taxation, investment and trade. This report should be used as the basis for a meeting of Environment and Finance Ministers to discuss the need for a nationally coordinated strategy for the utilization of direct and indirect economic measures for fostering sustainable development.***

4. ***It is recommended that the subject of economic measures for environmental protection be recommended by CCME for discussion by First Ministers at a forthcoming Conference on the Economy.***

Leadership

The second chapter of the Task Force's Report focuses on the need for leadership on the integration of environmental and economic concerns by government and industry, and the need for a new era of cooperation and partnership of groups which historically were adversaries.

In the two years since the release of the Report of the World Commission on Environment and Development and the National Task Force Report, there has been increasing attention paid to environmental matters at the most senior levels of government. First Ministers have endorsed the concept of sustainable development and this commitment has been reiterated in numerous adresses, Speeches from the Throne, budget presentations and other official government pronouncements. At the most recent Summit of the leading industrialized nations, the heads of state, including Canada's Prime Minister resolved to achieve sustainable development by ensuring the compatibility of economic growth and development with the protection of the environment. The environment occupied about a third of the Summit's resolutions and Canada played a key role in the discussion of environmental questions.

The overall importance attached to environmental matters can also be seen in terms of the many significant structural changes which have occurred during the past two years throughout Canada. Environment Ministers are now frequently members of planning and priorities committees of Cabinet, several chair specially created Cabinet Committees dealing with environment and economy or sustainable development matters. Furthermore, most jurisdictions which did not previously have "stand alone" departments of environment have moved to establish these.

These developments, however significant, are structural changes which must be seen as preliminary first steps toward the embracement of sustainable development principles in the policies and programs of government. The speeches and statements of intent are encouraging, but are viewed as largely facilitative in nature. Despite all the commitments of intent to act, Canadians are still faced with our dubious record in several areas directly impacting on the implementation of sustainable development. Two noteworthy examples are in the area of energy consumption and the generation of waste. Until real changes are seen in such very fundamental areas, governments will be hard pressed to demonstrate leadership on sustainable development.

In this regard, a principal thrust of the Task Force report was the need for accountability on the part of government to ensure that the type of symbolic and preparatory steps which have been taken to date are translated into measurable action. This accountability will become increasingly important, as public expectations of government continue to be raised by statements of intent and principle.

Leadership by Environment Ministers

Effective leadership will depend largely on the success of the transition from preparation to actual program changes. Environment Ministers within each jurisdiction should be leading this transition and departments of environment should be among the first to embrace the practice as well as the principles of sustainable development. To date, steps have largely not been taken to implement measures which will build accountability for sustainable development into the fabric of government.

Environment Ministers can play a significant lead role in this area. They must take the lead to ensure the environmental accountability of government departments and compliance with the principles of

sustainable development. Departments of environment should set the example by developing clear indicators for measuring progress toward sustainable development by putting into practice new programs such as recycling and waste reduction.

Harmonization

On the need for effective leadership by government, the Task Force singled out one area - the coordination and harmonization of legislation and procedures affecting environmental and economic development. In particular, there was concern with a developing patch-work quilt of legislation and regulation which varies from region to region and province to province.[1]

Some progress has been made. A principal role of CCME through its committees has been to develop common approaches and national standards in a variety of areas. Recent examples have been the adoption of the Canadian Water Quality Guidelines and the Code of Practice for Leaking Storage Tanks. As well, CCME has been able to respond effectively in a crisis situation. The best and most current example is the harmonization which has been achieved in the regulation of PCB's storage and transportation. While this work has be on-going, there has been no significant acceleration of standardization, nor can it be said that CCME has effectively priorized among the many competing areas of interest. This is an area which requires attention and, ultimately, resources if the recommendation of the Task Force is to be adequately addressed.

There is another important aspect to this recommendation which needs to be addressed. When the Report of the Task Force was first published, the *Canadian Environmental Protection Act* was in its infancy. There was not yet a sense of the growing jurisdictional complexity which has been generated by CEPA and by recent court cases, in particular the Federal Court decision on the Rafferty-Alameda dam in Saskatchewan.

Given that the intention of Recommendation 2.3 was that CCME play a role in the development of a national approach to environmental regulation, the need for action by CCME is more pressing now than it has ever been in the past. Industry is also concerned with the potential for significant and unnecessary complexity in the assessment and licensing processes due to jurisdictional uncertainty in this area.

At the June 1989 meeting of CCME, Ministers directed Deputy Ministers to meet and formulate recommendations on how to deal with the increasing number of potential jurisdictional overlap, duplication and conflict. From this could come a concerted effort by CCME, as a national body, to develop mechanisms to avoid future jurisdictional conflicts and to deal with those currently before us. At their 1989 Annual Conference, the Premiers requested their Ministers to prepare a progress report for the November 1989 First Ministers' Conference on how intergovernmental cooperation on environmental matters can be achieved.

Recommendations

1. ***It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, focus and accelerate efforts to harmonize environmental standards. This will result in additional pressure on several of the existing CCME committees and will require additional resources and careful priorization by Ministers and Deputies.***

2. ***It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, develop model agreements and common procedures to assist the provinces and the federal government in avoiding and jurisdictional conflicts in dealing with environmental concerns.***

3. ***It is recommended that Ministers of Environment, through CCME, prepare a report on how government departments and agencies can be made more accountable for sustainable development through such mechanisms as:***

   - ***requiring a sustainable development section in all annual reports and major publications;***

   - ***requiring a section on implications for sustainable development in all Cabinet and Treasury Board submissions;***

   - ***the use of environmental audits or the creation of the office of environmental auditor;***

   - ***requiring environmentally sensitive procurement policies; and***

   - ***developing clear indicators to measure progress toward sustainable development.***

---

1 Recommendation 2.3 states that "Environment Ministers, through CCREM, should continue their work towards the harmonization of environmental standards and legislation and the streamlining of processes such as environmental assessment accross Canada. This issue should be considered by CCREM in September 1988, and should include public and private sector consultation and involvement."

Round Tables

In its third Chapter the Task Force deals with the creation of provincial and national "Round Tables" which are seen as permanent forums for the discussion and promotion of sustainable development.

Nowhere is the impact of the report of the National Task Force more evident than in the creation of Round Tables on Environment and Economy. To date, eight Round Tables have been established and it is reasonable to expect that by year's end all jurisdictions including the Yukon and the Northwest Territories will have Round Tables in place. To the extent that the recommendations were to establish Round Tables, the response has been full and enthusiastic.

Ensuring the Success of the Round Tables

Establishing the Round Tables is one thing; ensuring that they are successful is something quite different. Given that the Round Tables represent a new and bold experiment in the development of public policy, it is natural that it will be some time before their "success" can be properly assessed. There are, however, a number of steps which can be taken by CCME and Environment Ministers which will enhance the operation of the Round Tables.

As is to be expected, a number of differences exist among these advisory bodies, both with respect to their "make-up" (for example, Ministers of the Environment are the dominant choice for the chair, however, New Brunswick has selected the Minister of Commerce and Technology and in the case of Manitoba, the position is filled by the Premier), and with respect to the resources allocated for their support. Notwithstanding these differences, the Round Tables demonstrate a marked similarity in their respective mandates, with each jurisdiction emphasizing the important roles these bodies are expected to play in influencing policy making and mobilizing both industry and public, at large, to achieve the goal of sustainable economic development.

While it is too early to evaluate the performance of Round Tables, it is apparent that some uncertainty exists over the nature or type of contact that Round Tables should establish with both the public and industry in order that they may act as this catalyst for change. To the extent that these linkages are not clearly established, the ability of Round Tables to serve as an ongoing stimulus for change or as effective conduits for industry and public input into government decision-making will be restricted. Different approaches are being implemented by the Round Tables to ensure such contact, such as the establishment by Quebec of a multi-sectoral Round Table Secretariat and the public hearings planned by the New Brunswick Round Table.

It will be important to ensure that the Round Tables do not become just another advisory body to government. They must achieve some sense of separateness and ability to act distinctly from government and their relationship with government departments and agencies must be clearly defined. This raises questions of cabinet solidarity for the government members when the policies of government are criticized, as they inevitably will be. There is also an urgent need to ensure that the mandates of Round Tables do not become so broad and the public expectations of their work so great that they are hindered in their ability to perform.

Two other issues potentially affecting the effectiveness of Round Tables have emerged; the relationship between CCME and the Round Tables, and the need for national coordination of Round Table activities. Considerable overlap could exist between the concerns of individual Round Tables and the collective concerns of CCME, in such fields as waste recovery

and recycling and communications and environmental education.

To avoid duplication of effort, a strong communication link between CCME and the Round Tables will be required. It is worth noting that the importance of this linkage has already been acknowledged by the National Round Table through the recent invitation of the CCME president to sit as a member.

A similar concern exists over possible duplication of effort by individual Round Tables. While the Task Force report addressed this concern by recommending that members of the National Round Table be made up of representatives from provincial Round Tables, this has not taken place. At present, a formal mechanism for information sharing amongst all Round Tables does not exist.

Recommendations

1. ***To help ensure the success of Round Tables, it is recommended that CCME members encourage strong non-government participation in the support provided to Round Tables and the establishment of mechanisms to ensure public input to Round Table activities.***

2. ***It is recommended that CCME ensure that strong linkages are maintained with the Round Tables on Environment and Economy and, in particular, the National Round Table by:***

   - ***ongoing and active participation of the President of CCME on the National Round Table; and***

   - ***the establishment of strong, ongoing linkages at the committee and secretariat levels.***

3. ***To facilitate the exchange of information and coordination among Round Tables, it is recommended that CCME encourage the National Round Table Secretariat to serve as a clearinghouse of information about Round Tables across the country. To assist in this, the National Round Table should take the lead in the preparation of a Compendium of Round Table Experiences, in cooperation with all Round Tables.***

Conservation Strategies

In the fourth Chapter of its Report, the Task Force placed considerable emphasis on conservation strategies as essential mechanisms to ensure three conditions necessary for sustainable development: the integration of policies regarding resource protection, management and development; the allocation of resources to optimize their maintainable yield; and the establishment of formalized consultative processes to ensure broad-based public input on programs and plans related to environmentally sound development. By its emphasis on conservation strategies, the Task Force strongly endorsed and echoed the World Conservation Strategy and the work of the World Commission on Environment and Development.

The Task Force was deliberate in its assignment of leadership for the development of strategies to governments. Governments ultimately bear the brunt of responsibility for the institutional changes needed to implement strategies. Governments are best equipped to allocate the necessary resources with the necessary authority to deliver completed strategies and governments have established mandates to mediate and balance between different sectoral interests.

In keeping with the importance it attached to conservation strategies, the Task Force set the firm deadline of 1992 for the development of provincial and territorial strategies and for the preparation of a national strategy to be presented by the federal government at the United Nations sponsored 1992 global conference on environment and development.

With the release of the Task Force Report, there was an early suggestion of progress on developing and implementing conservation strategies. Several jurisdictions made a ready commitment to complete such strategies at least by 1992. The federal government, led by the Department of Environment is currently preparing such a strategy as it relates to federal lands, programs and activities. However, concrete advances have been slow, both on individual strategies and on the integration of strategies across the different regions of Canada.

Where progress has been made on drafting conservation strategies, it has been made by jurisdictions which were working on such strategies prior to the release of the Task Force report and where government has taken a lead role in the development of such strategies. A blunt assessment of the current rate of progress in the development of national, provincial and territorial conservation strategies raises a strong note of concern: unless an immediate priority is placed on completing conservation strategies, fewer than half of Canada's jurisdictions will have strategies in place by 1992. Little of substance will have been achieved with respect to work on the integration of strategies and on the harmonization of conservation principles across the country.

A lack of momentum in developing conservation strategies can be traced, at least in part, to changing perspectives and roles regarding the responsibility for preparing the strategies. For instance, some governments, rather than take the lead, have assigned the responsibility for developing conservation strategies to newly-established Round Tables or to similar non-government bodies. The limited resources available to these groups, coupled with their lack of established working relationships with and limited authority over government departments, can result in start up, coordination and implementation difficulties. Leadership for the preparation of conservation strategies must rest with institutions that can ensure both the development of strategies and the implementation once approved by government and endorsed by the strategy stakeholders. To help in the appropriate designation of lead

responsibility and ensure momentum in the completion of conservation strategies, leadership roles, participatory roles, implementation responsibilities and monitoring roles must be clearly defined at the start of the strategy development process.

The importance of establishing clearly defined roles early in the strategy development process is apparent in terms of the need for jurisdictions to work collaboratively to develop a national strategy by 1992 at the same time that they will be working on their respective regional strategies to meet the same target date. In order to facilitate parallel work on a national strategy at the same time that they are completing their separate strategies, goverments will have to pay careful attention to the meaning underlying the use of terms such as conservation and sustainable development. In some jurisdictions, the terms are being used interchangeably while in others the terms have overlapping but not interchangeable meanings. By 1992, some jurisdictions will have conservation strategies, while others will have sustainable development strategies. The attainment of a cohesive, integrated and comprehensive national conservation strategy will depend on the ability of different jurisdictions to establish common ground in their definition of key terms and in their understanding of the relationship between conservation and sustainable development.

To complete a national conservation strategy by 1992, it will also be necessary to have a forum in which all jurisdictions can reach consensus on national issues and on national conservation and sustainable development priorities. The 1991 national conference on sustainable development, to be sponsored by CCME and hosted by Quebec, can serve as a catalyst for the finalization of the national strategy and for the incorporation of interjurisdictional perspectives in provincial and territorial strategies.

Recommendations

1. ***It is recommended that Ministers of Environment take the lead to ensure that their governments reaffirm their commitment to the completion of conservation strategies by 1992, mindful of the time necessary to successfully develop such strategies and mindful of the need to participate in the 1991 national conference.***

2. ***It is recommended that CCME set two major objectives for conservation strategies in planning the 1991 national conference in Quebec:***

   - ***the integration of work on provincial, territorial, federal and regional strategies and the harmonization of conservation principles; and***

   - ***the development of a national conservation strategy to be presented by the federal government at the 1992 U.N. global conference on environment and development.***

3. ***It is recommended that Ministers of Environment take the lead in ensuring that their governments give careful consideration to the assignment of responsibility for the development of conservation strategies and ensure that the body or agency with the responsibility to develop a strategy has the necessary authority and resources to do so, has a clearly defined role and mandate and has a viable workplan that will meet the 1992 target date.***

International Responsibilities

The fifth Chapter of the Report of the Task Force dealt with the international demensions of sustainable development. Over the past few years there has been a progressive narrowing of the gap between the domestic and international environmental agenda. In its 1987 report, the World Commission on Environment and Development reaffirmed this phenomenon and urged countries to meet their responsibilities, toward each other and toward future generations, to manage and protect the resources and environment held in trust for them.

Mounting worldwide public concern over environmental problems has spurred increased international interest in the environment and a growing inventory of conferences, meetings and international agreements on environmental issues. Many of these meetings and symposia discuss the Brundtland Report's theme - sustainable development - and how to incorporate it into environmental and economic policies on both the domestic and international fronts.

Since the 1988 Progress Report of the National Task Force on Environment and Economy, the federal government, a number of the provinces and the territories have pursued many activities on the international scene. Canada has made sustainable development the cornerstone of its international environmental and economic policies. At international meetings and in various organizations, it has also strongly supported the integration of environmental considerations into decision-making.

Canada played a key role in achieving consensus for the U.N. General Assembly resolution on the convening of a global Conference on Environment and Development in 1992. It strongly supports the 1990 ECE Conference (Bergen) on follow-up to the WCED Report and has loaned an Environment Canada official to serve on the conference Secretariat. Canada also played a key role in the 1989 Economic Summit's reaffirmation of its commitment to sustainable development. The development of techniques of analysis to help governments assess economic measures to promote environmental quality was also recommended at the Summit, and was at the suggestion of Prime Minister Mulroney, the development of a system of environmental or sustainable development indicators.

The message of sustainable development and its integration in international policies and programsis being actively pursued in multilteral and bilateral relations. Internationally, Canada is highly regarded in terms of its leadership and achievements on global environmental issues. The federal government is also working closely with private industry and the Province of British Columbia in hosting, in Vancouver, a trade fair and conference entitled "Globe 90". Delegates from over 40 countries, including environmental experts, business leaders and government officials will meet to discuss resource development plans. CCME has indicated its desire to be actively involved in this event.

Canada is also making inroads in influencing development policies. At the 1988 annual meeting of the World Bank and the International Monetary Fund, the federal Minister of Finance, Michael Wilson, proposed a 4-point plan to improve the performance of the bank in the field of environment and sustainable development, including developing criteria for loans that affect rain forests and other sensitive areas, and invited the support of other industrialized countries on this matter.

Provinces and territories are also active in their bilateral and multilateral relations with other countries. In May 1989, Ontario and Council of Great Lakes Governors

signed a Great Lakes Border Compact which commits them to cooperative approaches to environmentally sound economic development in the region.

Some provinces carry out projects which demonstrate the environment-economy link as part of their international marketing strategies, as in the case of Quebec. The federal government is also working cooperatively with the province of Manitoba toward the establishment of the Centre for Sustainable Development in Winnipeg - a centre from which the concept of sustainable development can be promoted both nationally and internationally. For their part, the Eastern Premiers have joined their New England counterparts in establishing a bi-national committee to study sustainable economic development. The Government of the Northwest Territories and the Yukon are actively involved in achieving a circumpolar Conservation Strategy.

By and large, the Task Force's recommendations on international responsibilities have been, or are being, implemented. It is understood that much remains to be done on the global scene to promote awareness and acceptabce of the principle of sustainable development and to achieve some degree of implementation.

The international community faces two major structural challenges in the years ahead. The first is the reform of the international institutional network to ensure it is able to meet the challenge posed by unprecedented global environmental problems. Second, bold and innovative measures will be required globally to assist developing countries to pursue sustainable development paths.

Canada's international role in environmental affairs, and how it is viewed by the international community, will utlimately, be measured by how successful it is in implementing sustainable development at home. The Council has an important role to play in this regard. It can provide a forum for federal, provincial and territorial consultation on international issues and for the development of national plans and programs so that Canada can meet its international obligations.

Recommendations

1. ***It is recommended that all governments and the CCME support Canada's participation in the 1992 United Nations Conference on Environment and Development.***

2. ***It is recommended that all governments in their multilateral and bilateral relations use these opportunities to influence institutional changes so as to reflect the importance of dealing with long-term environmental problems and the implementation of sustainable development.***

3. ***It is recommended that, where appropriate, CCME be use as the forum to discuss the development of Canada's international positions on environmental issues and the domestic implementation of international agreements.***

Communications and Education

The Task Force placed enough importance on the goals of communications and education to devote a chapter of their report to them. The recommendations contained in this chapter were aimed at mobilizing public support for sustainable development through information and enhanced public understanding and preparing "future decision makers" to be the implementers of sustainable development.

Communications

In the section on communications the Task Force called upon CCME to design and implement a major communications/public participation program with an extended time horizon and to do so in cooperation with Round Tables on Environment and Economy. Two specific proposals were suggested as components of this program -- namely 1989 or 1990 being designated as Year of the Environment in Canada and CCME hosting a major National Conference on Sustainable Development in 1989 or 1990.

The communications program called for by the National Task Force has not been designed nor has there been any intent expressed by CCME to undertake such a program. A key element of the program as conceived by the Task Force, a Year of the Environment, has not received support and is not being actively considered by any government or organization.

In the two years since the Task Force report was released, public concern for environmental matters has continued to increase. However, there have not been any coordinated efforts to improve public awareness and understanding of the concept of sustainable development. Round Tables which have been set up have identified a very strong communications and public education role for themselves. The National Round Table in particular has established a standing committee on Communications and Education. However, no intent has been expressed by any organization to combine any of these efforts into an integrated national communications plan.

Internally, CCME has actively pursued a much more coordinated approach to communications over the past two years than it had in the past. CCME adopted a Communications Policy in October 1988 and established the Communications Advisory Committee, made up of Directors of Communications of Environment from across Canada. This committee has a narrow mandate, aimed primarily at overseeing CCME publications procedure, media relations, etc. It has not been directed to undertake any program development work.

CCME does not currently have the capacity to undertake the type of program called for by the Task Force. Nor do individual members have the financial resources to contribute to a major national communications program on sustainable development.

With the work expected to be undertaken by Round Tables and the communications programs of individual jurisdictions, much will be accomplished and it may not be necessary to have a fully-integrated national program. However, what is needed is the coordination of existing and planned programs and activities to ensure that overlap and duplication of efforts are avoided and that the maximum use is made of available resources through cost sharing, development of prototypes, etc. This is a traditional role for CCME and perfectly in keeping with the mandates of Environment Ministers.

As recommended by the National Task Force, CCME has committed itself to organizing a major national conference on sustainable development. The conference is scheduled to occur in 1991 in Quebec. It is expected that the conference will be a culmination of efforts over the next two years to reach agreement on a national conservation strategy and will result in a consolidated Canadian position for the 1992 U.N. global conference on environment and development. The conference will bring together leading Canadian decision makers, including the members of Round Tables, from across the country.

In order to stimulate action on this recommendation, Environment Ministers must first recognize that they have not been equipped to act on this recommendation. Most individual ministries have little or no capacity in the area of environmental education, and CCME has no point of focus to address this issue. This situation must change. The first step should be to initiate a dialogue with Ministers of Education on both a bilateral and multilateral basis, aimed at the joint pursuit of an action plan on environmental education.

Education

The Task Force recommended that CCME, along with Ministers of Education and the Round Tables, should design and implement an action plan to upgrade environmental education and to ensure that the concept of sustainable development is being adequately addressed at all levels.

While there has not been any rejection of this recommendation by either CCME or individual ministers, neither have any steps been taken to date toward its implementation. Some of the Round Tables which have been established will play a role in promoting environmental education within their jurisdictions. Still, it remains the responsibility of Ministers of Environment to initiate action.

Recommendations

1. ***It is recommended that CCME instruct its Communications Advisory Committee to prepare and maintain an inventory of environment/economy and sustainable development communications programs within governments and liaise with Round Tables about their communications programs.***

2. *It is recommended that CCME commit the necessary resources to ensure that the 1991 national conference on sustainable development will be a success and put in place a mechanism to ensure that its members are kept fully informed and involved in decisions related to this event.*

3. *It is recommended that CCME propose to the Canadian Council of Ministers of Education the establishment of a Joint Consultative Committee with representatives from each organization to:*

   - *compile information on the current status of environmental education and relevant programs; and*

   - *prepare a discussion paper for Ministers of Environment and Education proposing a Canadian Action Plan on Environmental Education.*

Follow-up

The National Task Force included the section on Follow-up to ensure that their report would be widely considered and in the hope that it would have a real impact on the future of decision-making in Canada.

All the suggestions of follow-up have been implemented, with the exception of Recommendation 7.1, which calls for each province, territory and the federal government to develop an action plan showing how it will implement the Task Force recommendations. To date, only the governments of the Yukon and Nova Scotia have actually produced action plans, this despite the commitment expressed by all governments to do so in the Task Force Progress Report of October 1988.

Action plans were highlighted in the Progress Report as one of three recommendations considered essential to "laying the foundation" for sustainable development. They were considered one way in which governments could be made more accountable for actually implementing the Task Force Report, which they had all endorsed in principle.

As nearly two years has passed since the Task Force called for Action Plans, it may be worth considering that some jurisdictions have achieved the results desired by the Task Force in other ways, such as through the workplans and action plans of their Round Tables on Environment and Economy. Individual jurisdictions should consider the worth to them of the action plans. Action plans were intended as a means to an end, rather than an end product in themselves. As such, they should only be pursued if they serve a useful purpose. Other means of achieving this end might be equally suitable.

IMPLICATIONS OF THE REPORT

The establishment of the foundation for sustainable development called for by the National Task Force on Enviornment and Economy will determine the success of its long term implementation. This report points to the fact that a significant start has been made, but much more work remains to be done before the completed foundation is in place. Consequently, this evaluation has several implications for Ministers of the Environment individually and collectively as members of the CCME.

Throughout the country the responsibilities of Ministers of Environment within government have increased significantly and they are now required to take on many new roles and show leadership in a variety of areas. In most jurisdictions it has fallen to Ministers of Environment not only to deal with the increasingly high profile and complex environmental issues, but also to sensitize their colleagues to environmental matters and to lead in implementing the changes in government decision making required to realize sustainable development.

Environment Ministers play important roles on their jurisdictions Round Tables, an important new forum which will provide access to other cabinet colleagues as well as to senior decisions makers from outside government. Within government, Environment Ministers now serve on key economic committees of Cabinet, as recommended by the Task Force. Ministers of Environment are being looked upon as primary "messengers" of sustainable development within their jurisdictions and thus must ensure that adequate priority is givent to communications and public awareness programs.

As well, in most jurisdictions the onus appears to be largely on Ministers of Environment to ensure that conservation strategies are prepared in a manner consistent with that outlined by the National Task Force. This will be a very critical role, and one which still requires a great deal of attention.

As a consequence, there have been significant changes in the resources allocated to Departments of Environment and, more importantly, in the organization of those departments to deal with and support the Ministers in the new roles and responsibilities which they now have.

The national body of the Ministers, CCME, must also change and adjust if it is to meet the challenges which now face the Ministers on the national level.

Implications for CCME

The evaluation underlines what has been becoming increasingly apparent -- that the changing roles of Ministers of Environment has important implications for the national body to which they belong and which is the principal intergovernmental body in which environmental matters are considered. The role of CCME must evolve accordingly.

CCME has not remained static and has been undergoing some changes in the past two years which have been useful. These include the strengthened role of the Management Committee, the establishment of a Communications Advisory Committee, and the recent decisions to expand the Secretariat to better serve the Advisory Committees and to institute a more comprehensive work planning process for committees. These changes should enhance the capacity of CCME to better serve its member governments.

However, despite the recent changes within CCME, many of the recommendations in this report point to

specific issues which either have been assigned to or need to be addressed by CCME but which do not now fit comfortably within the existing structure or resource level. The following are but a few examples:

- CCME has a role in assisting governments in the harmonization of environmental standards, legislation and in coordinating activities such as impact assessment and State of the Environment Reporting. CCME has become the principal forum for cooperative efforts in environmental matters and the intergovernmental discussion and resolution of constitutional and interjurisdictional issues, without much capacity to do so.

- CCME is being asked to respond to the need for Ministers of Environment to show leadership in areas such as the analysis of economic measures for the promotion of environmental protection and systems of accountability for government in implementing sustainable development.

- CCME is expected to ensure that strong, on-going links are established and maintained with the Round Tables so as to avoid overlap and duplication of efforts and maximize opportunities to work cooperatively.

- the growing importance of Canada's international environmental commitments to domestic programs and policies is an area in which CCME is becoming involved.

- CCME must organize for the 1991 national conference by putting in place a reporting system to involve Deputy Ministers and Ministers in the conference planning and to ensure that the CCME budget process takes into account the financial needs of planning and executing the conference.

- CCE is being called on to play a role in both the communications and education aspects of environmental protection and must take a close look at the mandate of the Communications Advisory Committee as a result. As an example, if a Joint Consultative Committee is to be established with the Ministers of Education, CCME will have to identify a focal point for discussions on environmental education.

The structural changes which CCME requires can be made with some modifications to the current organization. However, the ultimate success of cooperative efforts at the national level will require the devotion of more financial resources to CCME than are identified in the current operating budget. It is reasonable to expect the budget of CCME to increase along with the priority, attention and financial resources dedicated to environmental matters across the country.

Recommendations

1. ***It is recommended that CCME establish a Planning and Coordination Advisory Committee to provide advice in areas of policy development, planning, priority setting, and intergovernmental relations as well as specific areas requiring attention which are not addressed by other CCME committees (e.g. environmental education, financial measures, government accountability, participation in Globe '90 and other similar events).***

2. ***It is recommended that Ministers of Environment approve the necessary changes and budget increases to ensure that CCME operates as an effective national body for intergovernmental deliberations concerning the environment and sustainable development.***

CONCLUSION

This report contains a number of recommendations and suggestions for CCME and Ministers of Environment with respect to how the recommendations of the National Task Force should be implemented. One of the conclusions of the Committee is that the impetus toward incorporation within government of the principles of sustainable development is now strong enough that there need be no further systematic follow-up on the implementation of the Task Force report.

The accountability of governments and other institutions for their actions and performance has become a feature of the landscape, including the Round Tables which every jurisdiction has either created or is creating.

There is, therefore, no need for CCME to consider, at some future date, whether any of the recommendations and suggestions in this evaluation have been acted on. This being the case, the Committee has completed the mandate assigned to it by Ministers in October of 1988, its report has been filed and the committee should be disbanded.

APPENDIX I

MEMBERS OF THE CCME COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND ECONOMY

Mr. Richard Dalon
Deputy Minister
Ministry of Environment, B.C.

Mr. John Dick
Director, Sustainable
Development and Corporate Policy
Ministry of Environment, B.C.

Mr. Ron Hicks
Acting Executive Director
Corporate Policy and Planning
Alberta Environment

Mrs. Betty Collins
Resource Management Consultant
Environmental Assessment Branch
Department of Environment and Public
Safety Saskatchewan

Mr. Tanner Elton
Deputy Minister
Ministry of the Environment, Manitoba

Mr. Walter Giles
Associate Deputy Minister
Ministry of Environment, Ontario

M. Gérard Divay
Assistant Deputy Minister
Planning and Evaluation
Ministry of Environment, Quebec

Dr. David Besner
Executive Secretary of the Round Table
on Environment and Economy
New Brunswick

Mr. Ron MacNeill
Director
Planning and coordination
Ministry of Environment, P.E.I.

Mr. Creighton Brisco
Environmental Analyst
Department of Environment
Nova Scotia

Mr. David Jeans
Assistant Deputy Minister
Ministry of the Environment
Newfoundland

Dr. Tim McTiernan
Director of Policy and Planning
Dept. of Renewable Resources
Yukon

Mr. Ron Livingston
Director of Policy and Planning
Ministry of Renewable Resources
Northwest Territories

Mr. Gerry Fiztsimmons
Director
Federal-Provincial Relations
Corporate Policy Group
Environment Canada

Mr. Gerry Henderson
Executive Director
CCME Secretariat

ALTERNATES

Mrs. Katherine Thibeault
Corporate Policy Group
Environment Canada

Mrs. Colleen Snipper
Corporate Policy Group
Environment Canada

Mr. Jacques Dufour
Planning and evaluation
Ministry of Environment, Quebec

Mrs. Susan Eros
Sustainable Development Coordination
Unit, Manitoba

Mr. Ken Richards
Intergovernmental Relations Office
Ministry of Environment, Ontario

M. Lee McKibben
Environmental Assessment Division
Alberta Environment

Ms. Jacinthe Séguin
Program Officer
CCME Secretariat

APPENDIX II

UPDATE ON INDUSTRY AND BUSINESS INITIATIVES

BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES

The Business Council on National Issues (BCNI) has formed a Task Force on the Environment and the Economy. The Task Force is chaired by Thomas Kierans, President of Scotia McLeod Inc. and is composed of twenty-five chief executives. The Task Force has begun its work of encouraging greater environmental awareness and the development of effective and practical ways of integrating the environment and the economy. The Council's President, Mr. Thomas d'Aquino, further reaffirmed the Council's commitment to the challenge of sustainable development in an address at the Winnipeg Conference on Sustainable Development in May 1989.

CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE

Earlier in the year, the Canadian Chamber of Commerce established a Task Force on the Environment as part of its FOCUS 2000 project. Chaired by Mr. Tom McMillan, the Task Force has been mandated to recommend to the National Chamber, to its 500 branches and its 170,000 members how small and medium-sized businesses can operate in an environmentally sensitive way in their day-to-day affairs. In an address at the Sustainable Development Conference in Winnipeg in May 1989, Mr. McMillan outlined the important role of the Task Force: to promote greater private sector involvement in the relevant issues; to communicate the value of environmentally sound business practices; and to recommend a practical guide for responsible corporate behaviour concerning the environment for small and medium-sized businesses. In doing so, the Task Force on the Environment will try to give some precision to the concept on an environmental ethic for businesses. The Task Force will present its report to the National Chamber at its annual meeting in Saint John in September 1989.

RAPPORT

DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

e Conseil canadien des ministres de l'environnement
905, rue Dufferin
Downsview, Ontario
M3H 5T4

CCME EC-TRE-009
ISBN 0-919074-08-1

RAPPORT

DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

Évaluation de la réponse des gouvernements aux recommandations du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie

Présenté au
Conseil canadien des ministres de l'Environnement
Octobre 1989

Submitted to
Canadian Council of Ministers of the Environment
October 1989

Table des matières

RÉSUMÉ DU RAPPORT ii

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS iii
Prendre des décisions informées iii
Leadership iii
Tables rondes iv
Les stratégies de conservation v
Les responsabilités internationales v
Communications et éducation vi
Implications pour le CCME vi

INTRODUCTION 1
Le Comité consultatif 1
Objet du présent rapport 1
Domaine d'application du rapport 1
Contenu du rapport 2

RÉPONSE DES GOUVERNEMENTS - ANALYSE ET ÉVALUATION 3
Prendre des décisions informées 3
Rapports sur l'état de l'environnement 3
Projets exemplificateurs 4
Intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux 5
Recommandations 5
Leadership 6
Leadership des ministres de l'Environnement 7
Harmonisation 7
Recommandations 9
Tables rondes 10
Comment assurer le succès des tables rondes 10
Recommandations 12
Les stratégies de conservation 13
Recommandations 15
Les responsabilités internationales 16
Recommandations 18
Communications et éducation 19
Communications 19
Éducation 20
Recommandations 21
Suivi 22

IMPLICATIONS DU RAPPORT 23
Implications pour le CCME 23
Recommandations 25

CONCLUSION 26

RÉSUMÉ DU RAPPORT

En octobre 1988, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a créé le Comité consultatif sur l'environnement et l'économie, qui devait assurer le suivi de questions reliées aux travaux du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et préparer une évaluation des progrès réalisés dans la mise en application du premier Rapport du Groupe de travail national, celui présenté en 1987. En vue de la préparation du présent rapport, intitulé "Évaluation de la réponse des gouvernements aux recommandations du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie", le Comité consultatif, formé de représentants de tous les gouvernements, a étudié les rapports d'étape soumis par le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires. En présentant son rapport, le comité termine le mandat qui lui a été confié.

Le présent rapport analyse et évalue la réponse des gouvernements aux 40 recommandations du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Il montre également dans quelle mesure les actions mises en oeuvre jusqu'à présent correspondent à l'esprit des recommandations. Dans son analyse de chacun des chapitres, le comité présente, sous forme de recommandations, des mesures particulières qui devraient aider les gouvernements à mettre en application le Rapport du Groupe de travail. Ces recommandations se rapportent aux différents chapitres du rapport, c'est-à-dire Prendre des décisions informées, Leadership, Tables rondes, Les stratégies de conservation, Les responsabilités internationales et Communications et éducation.

Le comité reconnaît que ses recommandations exigent un engagement encore plus grand de la part des ministres de l'Environnement. Pour cette raison, il propose deux recommandations qui ont pour but de donner au Conseil canadien des ministres de l'Environnement les moyens de mieux satisfaire les besoins sans cesse changeants des ministres, et de leur fournir les ressources nécessaires pour mettre en application le Rapport du Groupe de travail national, ou pour exercer une influence sur sa mise en application.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

PRENDRE DES DÉCISIONS INFORMÉES

1. *Les efforts actuels que le CCME consacre à l'harmonisation des lois sur la protection de l'environnement, les règlements et la normalisation devraient également porter sur les initiatives des provinces et du gouvernement fédéral concernant les rapports sur l'état de l'environnement.*

2. *Les ministres du CCME devraient inciter leur table ronde respective à entreprendre immédiatement la tâche d'identifier certaines initiatives du secteur privé et du secteur public et de les désigner comme projets exemplificateurs. En outre, on devrait exiger des tables rondes qu'elles citent publiquement ces projets comme exemples de développement durable, et qu'elles établissent un registre national des projets exemplificateurs désignés.*

3. *Le CCME devrait préparer un document de travail sur les mesures économiques et fiscales qui pourraient être mises en oeuvre afin de favoriser le développement durable et la protection de l'environnement et il devrait proposer des mesures spécifiques dans le domaine de l'impôt, des investissements et du commerce. Ce document pourrait servir de base à une rencontre des ministres de l'Environnement et des Finances ayant pour objet de discuter de la nécessité d'établir une stratégie nationale sur le recours à des mesures économiques directes et indirectes destinées à favoriser le développement durable.*

4. *Le CCME devrait recommander que la question du recours à des mesures économiques destinées à favoriser la protection de l'environnement soit débattue par les premiers ministres lors d'une prochaine Conférence sur l'économie.*

LEADERSHIP

1. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient concentrer et multiplier leurs efforts dans le but d'harmoniser les normes environnementales. Comme cette mesure se traduira par un surplus de travail pour les comités actuels du CCME, elle nécessitera des ressources supplémentaires et elle exigera des ministres et des sous-ministres qu'ils planifient soigneusement les priorités.*

2. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient établir des ententes types et des mécanismes communs afin d'aider les provinces et le gouvernement fédéral à éviter les conflits de juridiction dans le domaine des questions environnementales.*

3. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient préparer un rapport indiquant de quelle manière les ministères et les organismes gouvernementaux pourraient devenir davantage responsables du développement durable, par divers moyens comme :*

   - *l'obligation d'inclure une section sur le développement durable dans tous les rapports annuels et les publications importantes;*

   - *l'obligation d'inclure une section sur les conséquences pour le développement durable dans tous les documents soumis au Cabinet et au Conseil du Trésor;*

   - *le recours à des vérifications environnementales ou la création de la fonction de vérificateur environnemental;*

   - *l'adoption de politiques d'approvisionnement qui respectent les principes de protection de l'environnement; et*

   - *la mise en place de moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable.*

TABLES RONDES

1. *Afin d'assurer le succès des tables rondes, les membres du CCME devraient faire en sorte que le soutien accordé aux tables rondes provienne des secteurs non gouvernementaux, et ils devraient aussi favoriser la création de mécanismes facilitant la participation du public aux activités des tables rondes.*

2. *Le CCME devrait maintenir des relations étroites avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie, et plus particulièrement avec la table ronde nationale, par*

   - *la participation active et constante du président du CCME à la table ronde nationale; et*

   - *l'établissement de relations étroites et constantes avec le comité et le secrétariat.*

3. *Afin de faciliter la coordination des tables rondes et l'échange d'information entre elles, le CCME devrait inciter le secrétariat de la table ronde nationale à servir de point de convergence des informations concernant les tables rondes de tout le pays. Dans le but de faciliter cette tâche, la table ronde nationale devrait entreprendre la préparation d'un recueil des expériences des tables rondes, en collaboration avec toutes les tables rondes.*

LES STRATÉGIES DE CONSERVATION

1. *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement respectif réaffirme son intention d'élaborer une stratégie de conservation d'ici à 1992, en se rappelant que la préparation de ces stratégies exige un certain temps et qu'ils doivent aussi participer à la conférence nationale de 1991.*

2. *Le CCME devrait fixer deux grands objectifs de travail pour l'élaboration des stratégies de conservation en vue de la conférence nationale de 1991 à Québec :*

   - *l'intégration des travaux portant sur les stratégies provinciales, territoriales, fédérale et régionales, et l'harmonisation des principes de conservation; et*

   - *l'élaboration d'une stratégie de conservation nationale, qui serait présentée par le gouvernement fédéral lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.*

3. *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement accorde une attention particulière au partage des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie de conservation et qu'il s'assure que l'organisme ayant la responsabilité d'élaborer cette stratégie dispose de l'autorité et des ressources nécessaires, qu'il a un rôle et un mandat clairement définis et qu'il suit un plan de travail lui permettant de respecter l'échéance de 1992.*

LES RESPONSABILITÉS INTERNATIONALES

1. *Tous les gouvernements et le CCME devraient fournir leur appui à la participation du Canada lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.*

2. *Tous les gouvernements devraient mettre à profit leurs relations multilatérales et bilatérales pour ouvrir la voie à des changements institutionnels qui témoignent de l'importance de traiter les problèmes environnementaux à long terme et de mettre en oeuvre une stratégie de développement durable.*

3. *Le CCME, le cas échéant, devrait servir de point de rencontre où l'on discuterait la politique extérieure du Canada en matière d'environnement, et l'application dans notre pays des accords internationaux.*

COMMUNICATIONS ET ÉDUCATION

1. *Le CCME devrait demander à son Comité consultatif sur les communications de préparer et de tenir à jour l'inventaire des programmes gouvernementaux de communications se rapportant à l'environnement et l'économie et au développement durable, et d'assurer la liaison entre les tables rondes en ce qui regarde leurs programmes de communications.*

2. *Le CCME devrait engager les ressources nécessaires pour assurer le succès de la Conférence nationale sur le développement durable de 1991, et il devrait établir un mécanisme permettant de bien informer ses membres et d'assurer leur participation aux décisions liées à cet événement.*

3. *Le CCME devrait proposer au Conseil canadien des ministres de l'Éducation la formation d'un comité mixte de consultation formé de représentants de chacun des ministères, qui aurait pour tâche de :*

   - *recueillir des renseignements sur l'état actuel de l'éducation environnementale et sur les programmes qui s'y rapportent; et*

   - *préparer un document de travail à l'intention des ministres de l'Environnement et de l'Éducation, proposant un plan d'action canadien sur l'éducation environnementale.*

IMPLICATIONS DU RAPPORT

1. *Le CCME devrait former un Comité consultatif de planification et de coordination chargé de le conseiller sur les questions touchant l'élaboration des politiques, la planification, l'identification des sujets prioritaires et les relations intergouvernementales, de même que sur certains sujets qui exigent une attention particulière et qui ne sont pas compris dans le mandat des autres comités du CCME (éducation environnementale, mesures financières, responsabilité des gouvernements, participation à Globe 90 et à d'autres événements semblables, etc.).*

2. *Les ministres de l'Environnement devraient approuver les changements et les augmentations budgétaires nécessaires pour que le CCME conserve son efficacité comme point de rencontre national des délibérations intergouvernementales sur l'environnement et le développement durable.*

INTRODUCTION

Le Comité consultatif

À la réunion d'octobre 1988 du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE[1]), le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a présenté un Rapport d'étape sur l'application des recommandations formulées dans son Rapport de septembre 1987. Ce rapport marquait la fin du mandat du Groupe de travail. Afin d'assurer le suivi de questions liées aux travaux du Groupe de travail et de préparer une évaluation de l'application des recommandations que le Groupe de travail avait demandée dans son rapport, le Conseil des ministres a mis sur pied un Comité consultatif sur l'environnement et l'économie[2].

Le Comité consultatif, présidé par le sous-ministre de l'Environnement du Manitoba, est composé de représentants de tous les gouvernements. En vertu de son mandat, le Comité consultatif doit "donner son avis au Conseil des ministres sur les recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie"[3]. Le comité avait préparé et étudié les rapports d'étape uniformisés présentés par les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, faisant état des progrès réalisés dans l'application des recommandations du Rapport du Groupe de travail. La présente évaluation se fonde sur l'analyse du contenu de ces rapports.

Objet du présent rapport

Dans son rapport remis en 1987, le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie recommandait que "le CCMRE prépare une évaluation faisant état de l'efficacité réelle des recommandations du Groupe de travail et de leur mise en application. Le rapport d'évaluation doit être présenté au cours de la rencontre annuelle du CCMRE de 1989."[4] Le présent rapport fait suite à cette recommandation. Il a pour objet de fournir aux ministres une évaluation des progrès réalisés dans la mise en application des recommandations du Groupe de travail, et il propose aux ministres de l'Environnement un certain nombre de recommandations.

Ce rapport est le troisième d'une série de rapports sur l'environnement et l'économie présentés aux ministres de l'Environnement. Il doit être considéré en relation avec le Rapport du Groupe de travail de 1987 et le Rapport d'étape de 1988. Le Rapport d'étape reconnaissait que la mise en application des recommandations du Groupe de travail prendrait beaucoup de temps, et prévoyait quatre phases dans le projet du Groupe de travail : production du Rapport du Groupe de travail; diffusion et discussion sur une grande échelle; établissement des conditions préalables au changement; et mise en application à long terme des concepts et des principes qui sous-tendent les recommandations du Groupe de travail[5]. Il est important de garder à l'esprit cette notion d'action à long terme du projet du Groupe de travail lorsqu'il s'agit d'évaluer sa mise en application.

Domaine d'application du rapport

Ayant pris en considération la nature des membres qui composent le comité et les difficultés rattachées à l'évaluation de certaines recommandations visant des organismes non gouvernementaux ou ne visant au contraire aucun organisme en

particulier, le comité a préféré limiter son évaluation à la mise en application des recommandations visant les gouvernements et le CCME. Le présent rapport évalue donc la mise en application des recommandations que le Groupe de travail a formulées à l'intention du secteur public.

Il faut observer cependant que d'autres secteurs de la société canadienne ont prêté une oreille très attentive aux recommandations du Groupe de travail. Les organismes du secteur industriel favorisent maintenant très activement le développement durable. Ainsi, la Chambre de commerce du Canada et le Conseil canadien des chefs d'entreprises ont créé chacun un Groupe de travail sur l'environnement et l'économie[6].

D'autres groupes d'intérêts, comme les organismes non gouvernementaux de protection de l'environnement, des groupes d'autochtones, du monde du travail et de l'enseignement, participent aussi activement aux efforts destinés à mettre en application les recommandations du Groupe de travail national. De même, les représentants du milieu industriel et des autres secteurs mentionnés jouent un rôle actif dans les Tables rondes que plusieurs gouvernements ont créées. Les nombreuses discussions tenues sur la place publique et le soutien massif qu'a reçu le Rapport au cours des deux dernières années s'ajouteront aux pressions qui sont déjà exercées sur les gouvernements dans le but de faire adopter les recommandations touchant le secteur de l'administration publique.

Contenu du rapport

Le présent rapport évalue et analyse chacun des chapitres du Rapport du Groupe de travail, et examine globalement dans quelle mesure la mise en application des recommandations, jusqu'à présent, répond aux objectifs visés par le Groupe de travail. Le rapport étudie également les conséquences qu'entraînent ces recommandations pour les ministres de l'Environnement et plus particulièrement pour le CCME. Enfin, des recommandations sont spécifiquement proposées aux ministres.

---

[1] Depuis la publication du rapport du Groupe de travail, le "Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement" (CCMRE) est devenu le "Conseil canadien des ministres de l'environnement" (CCME). Dans le présent rapport, c'est la nouvelle désignation "CCME" qui est utilisée, sauf dans les citations directes tirées des travaux publiés avant ce changement.

[2] Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, septembre 1987, recommandation 7.4.

[3] L'Annexe 1 présente la composition du Comité et le mandat qui lui est attribué.

[4] Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, recommandation 7.4.

[5] Rapport d'étape du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, octobre 1988, p. 2.

[6] On trouvera à l'Annexe 2 plus de renseignements sur les travaux effectués par ces Groupes de travail du milieu industriel.

RÉPONSE DES GOUVERNEMENTS - ANALYSE ET ÉVALUATION

Prendre des décisions informées

Le premier chapitre du Rapport, "Prendre des décisions informées", soutient que l'intégration de l'environnement et de l'économie ne peut se faire que sous l'effet combiné des règlements adoptés par le gouvernement et des forces du marché. Toutefois, pour que l'influence de ces deux facteurs soit fructueuse, on affirme également qu'ils doivent subir des modifications : d'une part, les décisions prises par le secteur public devraient être fondées sur une meilleure appréciation des liens qui unissent le développement économique et l'environnement, et d'autre part, celles qui sont prises par le secteur privé devraient prendre davantage en considération les coûts externes liés à l'environnement.

Dans les neuf recommandations contenues dans ce chapitre, le Groupe de travail propose donc diverses mesures destinées à

- mieux informer les personnes responsables des décisions gouvernementales, entre autres en accordant plus de créance aux évaluations des impacts sur l'environnement, en préparant des rapports sur l'état de l'environnement, en recourant à la participation multipartite dans le processus de prise de décision et en soumettant des projets exemplificateurs, et

- influer sur les forces du marché pour faire en sorte que les entreprises assument les coûts externes sous la forme de coûts internes, au moyen de mécanismes tels que : crédits d'impôt à l'investissement, obligations à taux d'intérêts réduits et tarification des charges polluantes.

Au moment de la publication du rapport du Groupe de travail, les gouvernements avaient déjà adopté un train de mesures destinées à favoriser une meilleure intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux, ainsi qu'à améliorer et à élargir l'ensemble des renseignements dont ils disposent sur les questions d'ordre environnemental. Ces mesures comprennent l'utilisation généralisée des études d'impacts sur l'environnement comme instruments d'évaluation des projets, et la multiplication des consultations avec les groupes de protection de l'environnement, les exploitants des ressources et le secteur privé, sur les politiques et les projets législatifs.

La réponse à la recommandation du Groupe de travail, demandant que les décideurs du secteur public bénéficient d'une meilleure information, est donc plus aisée à évaluer en ce qui concerne les deux propositions touchant des domaines dans lesquels les initiatives gouvernementales étaient plutôt limitées, c'est-à-dire les rapports sur l'état de l'environnement et les projets exemplificateurs sur le développement durable, ainsi que les progrès réalisés par les gouvernements en vue de l'intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux.

Rapports sur l'état de l'environnement

Le principe de la publication de rapports sur l'état de l'environnement est considéré très favorablement par le gouvernement fédéral, qui a produit un premier rapport avant même la recommandation du Groupe de travail, et par

le gouvernement du Québec, qui a publié son premier rapport en 1988. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont également entrepris des démarches en ce sens. De plus, trois autres gouvernements ont recommandé à leur table ronde d'entreprendre des travaux, dans un avenir indéterminé, en vue de la publication d'un rapport sur l'état de l'environnement.

Comme plusieurs tentatives de concertation sont maintenant amorcées au pays dans le but de préparer des rapports sur l'état de l'environnement, il devient de plus en plus important de coordonner l'action des divers gouvernements dans ce domaine. À cet égard, l'Atelier national sur les rapports sur l'état de l'environnement, qui doit avoir lieu en octobre 1989 et qui sera organisé conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique, constitue une première démarche significative.

Projets exemplificateurs

Les réactions à la recommandation du Groupe de travail sur les projets exemplificateurs, par contre, ont été beaucoup moins nombreuses. Malgré l'importance accordée à ces projets comme instruments privilégiés permettant de mieux faire comprendre les rapports entre l'environnement et l'économie, seuls le Québec et la Colombie-Britannique ont déclaré officiellement de tels projets jusqu'à présent.

L'évaluation montre qu'il existe au Canada un grand nombre de projets qui pourraient certainement être déclarés projets exemplificateurs, comme le programme de Choix environnemental du gouvernement fédéral, mais qui n'ont pas été ainsi désignés officiellement. Le Groupe de travail national, qui souhaitait que les gouvernements identifient des projets exemplificateurs, les désignent officiellement comme tels et les fassent connaître largement, n'a pas vu son voeu se réaliser.

Cet insuccès s'explique en partie par le fait que la plupart des gouvernements ont délégué la responsabilité de la mise en oeuvre des projets exemplificateurs aux tables rondes; or, celles-ci disposent de ressources financières limitées et se trouvent à l'écart des grands ministères, ce qui entrave leur liberté d'action sur le plan financier et sur le plan administratif. Il est d'ailleurs important d'observer que les deux projets exemplificateurs actuellement en cours ont été désignés par leur gouvernement respectif.

Il y a sans doute maintenant dans chaque province un nombre grandissant de "programmes" de recyclage, de réduction des déchets et de récupération des ressources, et plusieurs d'entre eux pourraient constituer d'excellents exemples d'intégration des intérêts économiques et environnementaux. Il semble qu'au stade actuel de l'existence des tables rondes, celles-ci pourraient jouer un rôle plus productif si on leur confiait la tâche d'identifier et de faire connaître les initiatives actuelles du secteur public et du secteur privé qui pourraient être désignées projets exemplificateurs. Cela aurait pour effet de mettre ces initiatives en évidence tout en favorisant le développement durable dans son ensemble.

Il faudrait trouver un moyen qui permette aux gouvernements de partager les connaissances acquises grâce aux projets exemplificateurs. Pour sa part, Environnement Canada a commencé à rassembler de l'information sur les "réussites", qui pourrait servir de point de départ à un répertoire.

Intégration des mécanismes décisionnels économiques et environnementaux

Bien que les mécanismes décisionnels gouvernementaux touchant le domaine de l'environnement se soient améliorés, très peu de choses ont été faites dans la recherche de moyens qui permettraient d'évaluer les coûts liés à la protection de l'environnement, afin qu'ils soient considérés à leur juste valeur dans l'ensemble du processus de décision économique. En effet, les modèles économiques classiques ne permettent pas de mesurer adéquatement la dépendance profonde qui lie les activités humaines et l'environnement. En outre, plusieurs ministères de l'Environnement ne disposent pas des compétences nécessaires dans ce domaine.

Bien qu'un certain nombre de tables rondes se soient vu confier le soin d'étudier cette question, l'absence des ministres des Finances dans la plupart de ces organismes laisse croire que la situation devrait continuer d'évoluer lentement dans le proche avenir, à moins que des mesures particulières ne soient prises. L'importance du vaste éventail des mesures économiques nécessaires à la mise en oeuvre du développement durable, et les coûts que représentent pour les contribuables la protection de l'environnement et les opérations de nettoyage, font que cette question doit être un sujet prioritaire pour les gouvernements. Il devient également urgent que la question soit abordée dans une perspective interdisciplinaire.

Recommandations

1. *Les efforts actuels que le CCME consacre à l'harmonisation des lois sur la protection de l'environnement, les règlements et la normalisation devraient également porter sur les initiatives des provinces et du gouvernement fédéral concernant les rapports sur l'état de l'environnement.*

2. *Les ministres du CCME devraient inciter leur table ronde respective à entreprendre immédiatement la tâche d'identifier certaines initiatives du secteur privé et du secteur public et de les désigner comme projets exemplificateurs. En outre, on devrait exiger des tables rondes qu'elles citent publiquement ces projets comme exemples de développement durable, et qu'elles établissent un registre national des projets exemplificateurs désignés.*

3. *Le CCME devrait préparer un document de travail sur les mesures économiques et fiscales qui pourraient être mises en oeuvre afin de favoriser le développement durable et la protection de l'environnement et il devrait proposer des mesures spécifiques dans le domaine de l'impôt, des investissements et du commerce. Ce document pourrait servir de base à une rencontre des ministres de l'Environnement et des Finances ayant pour objet de discuter de la nécessité d'établir une stratégie nationale sur le recours à des mesures économiques directes et indirectes destinées à favoriser le développement durable.*

4. *Le CCME devrait recommander que la question du recours à des mesures économiques destinées à favoriser la protection de l'environnement soit débattue par les premiers ministres lors d'une prochaine Conférence sur l'économie.*

Le deuxième chapitre du Rapport met en évidence l'importance d'établir un leadership dans le domaine de l'intégration des problèmes économiques et environnementaux par le gouvernement et l'industrie, ainsi que la nécessité de créer un nouveau climat de coopération et de partenariat entre des groupes qui, jusqu'à maintenant, se sont opposés les uns aux autres.

Au cours des deux années qui ont suivi la publication du Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et la publication du Rapport du Groupe de travail national, les responsables des niveaux supérieurs des gouvernements ont accordé une importance grandissante aux questions liées à l'environnement. Les premiers ministres ont donné leur appui au principe du développement durable, et cet engagement a été réitéré au cours de nombreuses allocutions, discours du Trône, présentations de budgets et autres discours officiels des membres des gouvernements. Lors du dernier Sommet des grands pays industrialisés, les chefs d'État, y compris le premier ministre du Canada, se sont engagés à poursuivre le développement durable tout en s'assurant que le développement et la croissance économique restent compatibles avec la protection de l'environnement. Environ le tiers des résolutions adoptées lors du Sommet ont porté sur l'environnement, et le Canada a joué un rôle de premier plan dans la discussion des questions liées à l'environnement.

L'importance globale que revêtent les questions d'ordre environnemental se reflète dans les nombreux changements organisationnels survenus au cours des deux dernières années partout au Canada. Les ministres de l'Environnement font maintenant souvent partie des comités de planification et des comités des priorités des Cabinets, et plusieurs comités de Cabinet ont été formés pour traiter les affaires touchant l'environnement et l'économie ainsi que le développement durable. De plus, la plupart des gouvernements qui ne possédaient pas auparavant un ministère de l'Environnement autonome ont engagé le processus en vue de la formation d'un tel ministère.

Ces progrès, bien qu'ils soient significatifs, constituent toutefois des changements organisationnels qui doivent être vus comme une première étape de la mise en oeuvre des principes du développement durable dans les politiques et les programmes gouvernementaux. Les discours et les déclarations d'intentions demeurent encourageants, mais ils semblent se maintenir pour la plupart à un niveau théorique. En dépit de toutes les promesses d'action, le Canada reste aux prises avec de sérieux problèmes, dans divers domaines, qui ont des conséquences directes sur la mise en oeuvre du développement durable. La consommation d'énergie et la production des déchets constituent deux exemples caractéristiques. Tant qu'il n'y aura pas de changements véritables dans des domaines aussi importants que ceux-ci, on continuera de demander aux gouvernements de démontrer qu'ils veulent vraiment mettre en oeuvre le développement durable.

À cet égard d'ailleurs, le Groupe de travail a souligné la nécessité de reconnaître l'imputabilité gouvernementale afin d'assurer que les mesures préparatoires et symboliques qui ont été prises jusqu'à présent se transforment en gestes concrets. Cette notion d'imputabilité deviendra de plus en plus importante, car les gouvernements, par leurs

déclarations d'intentions et de principes, continuent de multiplier les attentes de la population.

Leadership des ministres de l'Environnement

Le leadership efficace dépend dans une large mesure de la manière dont se fera le passage du stade de la préparation aux véritables changements dans les programmes. Ce sont les ministres de l'Environnement des diverses provinces qui doivent assurer cette transition, et les ministères de l'Environnement devraient être les premiers à promouvoir non seulement les principes mais aussi la pratique du développement durable. Jusqu'à présent, peu d'efforts ont été faits dans la mise en oeuvre de mesures visant à établir la notion de l'imputabilité gouvernementale dans la poursuite du développement durable.

Les ministres de l'Environnement peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Ils doivent prendre l'initiative d'établir l'imputabilité des ministères en matière d'environnement et d'assurer le respect des principes du développement durable. Les ministères de l'Environnement devraient donner l'exemple en mettant en place des moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable et en mettant sur pied de nouveaux programmes de recyclage et de réduction des déchets.

Harmonisation

En demandant aux gouvernements d'assumer un vrai leadership, le Groupe de travail a pointé un sujet en particulier, c'est-à-dire la coordination et l'harmonisation des lois et des mécanismes qui déterminent le développement économique et environnemental. Plus particulièrement, le Groupe s'inquiète de la multiplication et de la diversité croissante de lois et de règlements qui diffèrent d'une région à l'autre comme d'une province à l'autre[1].

Certains progrès ont cependant été réalisés. Le CCME, par l'intermédiaire de ses comités, a entrepris surtout de mettre au point une stratégie commune et des normes nationales dans une multitude de domaines. Parmi les exemples les plus récents, on peut citer l'adoption des Recommandations pour la qualité des eaux au Canada et du Code de recommandations techniques applicable aux systèmes souterrains de stockage de produits pétroliers. De plus, le CCME a été en mesure de réagir efficacement en situation de crise. L'harmonisation qui a été réalisée dans les règlements régissant le transport et l'entreposage des BPC en est le meilleur et le plus récent exemple. Au cours de l'exécution de ce travail, toutefois, aucun progrès significatif n'a été réalisé en ce qui concerne la normalisation, et le CCME n'est pas vraiment parvenu à établir un ordre de priorité parmi les nombreux secteurs d'importance. Il s'agit là d'une question qui exige une attention particulière, et même des ressources additionnelles, sans quoi la recommandation du Groupe de travail ne pourra être appliquée adéquatement.

Cette recommandation touche un autre aspect important qui demande qu'une action soit prise. Lorsque le Rapport du Groupe de travail a été publié, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement venait d'être adoptée. Personne alors ne se rendait vraiment compte des conflits de juridiction croissants qu'allaient entraîner cette loi et les récentes causes soumises aux tribunaux, et plus particulièrement la décision de la Cour fédérale à propos du barrage Rafferty-Alameda, en Saskatchewan.

Compte tenu du fait que la recommandation 2.3 avait pour but d'engager

la participation du CCME dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les règlements touchant l'environnement, il devient plus urgent que jamais que le CCME passe à l'action. Le secteur industriel craint également que les mécanismes d'évaluation et de délivrance des permis soient d'une complexité aussi grande qu'inutile, en raison de l'incertitude qui règne dans la définition des juridictions dans ce domaine.

Lors de la rencontre du CCME de juin 1989, les ministres ont demandé aux sous-ministres de se réunir afin de formuler des recommandations sur la manière de régler les problèmes causés par la multiplication des chevauchements, des dédoublements et des conflits entre les juridictions. Cette mesure pourrait amener le CCME, en tant qu'organisme national, à concerter ses efforts dans le but de mettre au point des mécanismes qui permettraient d'éviter à l'avenir les conflits de juridiction et de résoudre ceux qui existent présentement. Lors de leur conférence annuelle de 1989, les premiers ministres ont demandé aux ministres de l'Environnement de préparer, en prévision de la Conférence des premiers ministres qui se tiendra en novembre 1989, un rapport d'étape sur la manière d'assurer la coopération intergouvernementale sur les questions d'ordre environnemental.

Recommandations

1. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient concentrer et multiplier leurs efforts dans le but d'harmoniser les normes environnementales. Comme cette mesure se traduira par un surplus de travail pour les comités actuels du CCME, elle nécessitera des ressources supplémentaires et elle exigera des ministres et des sous-ministres qu'ils planifient soigneusement les priorités.*

2. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient établir des ententes types et des mécanismes communs afin d'aider les provinces et le gouvernement fédéral à éviter les conflits de juridiction dans le domaine des questions environnementales.*

3. *Les ministres de l'Environnement, par l'intermédiaire du CCME, devraient préparer un rapport indiquant de quelle manière les ministères et les organismes gouvernementaux pourraient devenir davantage responsables du développement durable, par divers moyens comme :*

   - *l'obligation d'inclure une section sur le développement durable dans tous les rapports annuels et les publications importantes;*

   - *l'obligation d'inclure une section sur les conséquences pour le développement durable dans tous les documents soumis au Cabinet et au Conseil du Trésor;*

   - *le recours à des vérifications environnementales ou la création de la fonction de vérificateur environnemental;*

   - *l'adoption de politiques d'approvisionnement qui respectent les principes de protection de l'environnement; et*

   - *la mise en place de moyens qui permettraient de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable.*

---

[1] La recommandation 2.3 se lit ainsi : "Les ministres de l'Environnement devraient, par l'entremise du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, poursuivre leurs travaux en vue d'harmoniser les normes et les lois de protection de l'environnement, ainsi que la rationalisation des mécanismes tels les évaluations environnementales, à l'échelle du Canada. Ce sujet devrait être considéré par le Conseil au mois de septembre 1988, et faire l'objet de consultations des secteurs public et privé.

Dans le troisième chapitre de son rapport, le Groupe de travail propose la création de "tables rondes" provinciales et nationale, qui serviraient de tribunes permanentes destinées à favoriser la discussion et la promotion du développement durable.

La création des tables rondes sur l'environnement et l'économie représente le résultat le plus fructueux du Rapport du Groupe de travail national. Jusqu'à maintenant, huit tables rondes ont été créées et il est raisonnable de croire qu'avant la fin de l'année, tous les gouvernements auront créé leur table ronde, y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest[1]. Dans la mesure où les recommandations visaient la création de tables rondes, il s'agit là d'une réponse enthousiaste.

Comment assurer le succès des tables rondes

La création des tables rondes est une chose; s'assurer qu'elles produiront des résultats fructueux en est une autre. Comme les tables rondes représentent une expérience nouvelle et audacieuse dans l'évolution des politiques publiques, il faudra sans doute un certain temps avant qu'il soit possible d'évaluer exactement le "succès" de cette entreprise. Cependant, il existe un certain nombre de mesures que le CCME et les ministres de l'Environnement pourraient adopter afin d'améliorer le fonctionnement des tables rondes.

Comme on peut s'y attendre, il y a certaines différences entre ces divers organismes consultatifs, tant en ce qui concerne leur composition (ainsi, ce sont les ministres de l'Environnement qui sont en général nommés président, tandis que le Nouveau-Brunswick a choisi le ministre du Commerce et de la Technologie et que dans le cas du Manitoba, c'est le premier ministre qui occupe cette fonction) qu'en ce qui concerne les ressources qui leur sont attribuées. Malgré ces différences, il existe une grande similitude dans les mandats assignés aux diverses tables rondes, et chaque gouvernement met en relief l'influence que ces organismes doivent exercer dans l'élaboration des politiques, dans la mobilisation de l'industrie et du grand public et dans la poursuite du développement économique durable.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les réalisations des tables rondes, il semble qu'il subsiste un certain doute sur la nature des relations que les tables rondes doivent établir avec l'industrie et le grand public en vue de servir de catalyseur dans le processus de changement. Tant que la nature de ces relations ne sera pas clarifiée, les tables rondes ne pourront pas jouer pleinement leur rôle d'instrument du changement et de véhicule de l'opinion de l'industrie et du public dans le processus de décision gouvernemental. Diverses solutions ont été mises en place par les tables rondes afin de favoriser les échanges, comme la création d'un secrétariat multisectoriel pour la table ronde au Québec et les audiences publiques que doit tenir la table ronde du Nouveau-Brunswick.

Il est important d'éviter que les tables rondes ne deviennent qu'un autre organisme consultatif auprès du gouvernement. Elles doivent avoir la possibilité de travailler et d'agir en toute indépendance par rapport au gouvernement, et les rapports qui les relient aux ministères et aux organismes gouvernementaux doivent être définis clairement. Cette notion soulève pour les membres

du gouvernement le problème de la solidarité avec le Cabinet lorsque les politiques gouvernementales feront l'objet de critiques, ce qui ne manquera pas de se produire. Il est également essentiel de s'assurer que les tables rondes ne perdent pas leur capacité de fonctionner efficacement à cause d'un élargissement excessif de leur mandat, ou parce que le public fonde en elles des attentes exagérées.

Deux autres facteurs pourraient aussi nuire éventuellement à l'efficacité des tables rondes : les rapports entre le CCME et les tables rondes, et la nécessité de coordonner leurs activités au niveau national. Il se peut que les préoccupations individuelles des tables rondes recouvrent largement les préoccupations collectives du CCME, entre autres dans le domaine de la récupération des déchets, du recyclage, des communications et de l'éducation environnementale.

Afin d'éviter le dédoublement des énergies, il faudrait qu'il existe d'excellents rapports de communication entre le CCME et les tables rondes. Il est intéressant de noter que la table ronde nationale a reconnu l'importance de ces rapports en invitant récemment le président du CCME à siéger à titre de membre.

Le dédoublement possible des énergies aux tables rondes individuelles suscite la même inquiétude. Bien que le Groupe de travail ait tenté de parer à cette éventualité en recommandant que la table ronde nationale soit composée de représentants des tables rondes provinciales, cette proposition ne s'est pas réalisée. Il n'existe donc à l'heure actuelle aucun mécanisme officiel d'échange d'information entre les diverses tables rondes.

Recommandations

1. *Afin d'assurer le succès des tables rondes, les membres du CCME devraient faire en sorte que le soutien accordé aux tables rondes provienne des secteurs non gouvernementaux, et ils devraient aussi favoriser la création de mécanismes facilitant la participation du public aux activités des tables rondes.*

2. *Le CCME devrait maintenir des relations étroites avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie, et plus particulièrement avec la table ronde nationale, par*

   - *la participation active et constante du président du CCME à la table ronde nationale; et*

   - *l'établissement de relations étroites et constantes avec le comité et le secrétariat.*

3. *Afin de faciliter la coordination des tables rondes et l'échange d'information entre elles, le CCME devrait inciter le secrétariat de la table ronde nationale à servir de point de convergence des informations concernant les tables rondes de tout le pays. Dans le but de faciliter cette tâche, la table ronde nationale devrait entreprendre la préparation d'un recueil des expériences des tables rondes, en collaboration avec toutes les tables rondes.*

[1] Outre la table ronde nationale, des tables rondes ont été créées dans les provinces suivantes jusqu'à présent : Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Ile-du-Prince-Édouard, Québec et Saskatchewan.

Les stratégies de conservation

Dans le quatrième chapitre de son rapport, le Groupe de travail insiste tout particulièrement sur le fait que les stratégies de conservation sont un mécanisme essentiel qui assure trois conditions nécessaires au développement durable : l'intégration des politiques sur la préservation, la gestion et le développement des ressources; l'attribution des ressources de manière à optimiser leur potentiel; et la création de processus de consultation officiels qui permettraient à la population de faire valoir ses points de vue dans l'élaboration de programmes et de plans de développement respectant l'environnement. Le Groupe de travail, en proposant l'adoption de stratégies de conservation, adopte et appuie fermement la Stratégie mondiale de la conservation et les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

Le Groupe de travail a fait preuve de sagesse en faisant des gouvernements les premiers responsables de l'élaboration de ces stratégies. En effet, ce sont les gouvernements, en dernier ressort, qui doivent assumer la responsabilité des changements institutionnels nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies. Ce sont eux aussi qui sont le mieux en mesure d'attribuer les ressources et qui disposent de l'autorité nécessaire pour déterminer des stratégies complètes; de plus, ils ont reçu officiellement les mandats qui les autorisent à négocier et à conserver l'équilibre entre les intérêts des divers secteurs.

Compte tenu de l'importance qu'il accorde aux stratégies de conservation, le Groupe de travail demande aux provinces et aux territoires d'adopter une stratégie de conservation au plus tard en 1992, et au gouvernement fédéral de préparer une stratégie nationale qui devra être présentée à la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.

À la suite de la publication du Rapport du Groupe de travail national, il a semblé y avoir un certain progrès dans l'établissement et la mise en oeuvre de stratégies de conservation. Plusieurs gouvernements se sont engagés à adopter une telle stratégie au plus tard en 1992. Cependant, les progrès réels se font attendre, en ce qui concerne les stratégies des provinces aussi bien que l'intégration des stratégies des diverses régions du Canada.

Les seuls progrès réalisés dans l'élaboration de stratégies de conservation l'ont été par les provinces qui étaient déjà à l'oeuvre avant la publication du Rapport du Groupe de travail, le gouvernement ayant déjà pris l'initiative d'élaborer une telle stratégie. L'évaluation globale des progrès réalisés dans l'élaboration des stratégies de conservation nationales, provinciales et territoriales suscite beaucoup d'inquiétude : si les gouvernements ne s'attaquent pas de toute urgence à l'élaboration d'une stratégie de conservation, moins de la moitié d'entre eux auront adopté une stratégie en 1992. Peu de choses auront été faites quant à l'intégration de ces stratégies et à l'harmonisation des principes de conservation dans le pays.

La lenteur qui caractérise la mise au point des stratégies de conservation peut être attribuée, en partie du moins, au fait que les organismes concernés ignorent à qui revient la responsabilité d'établir ces stratégies. Ainsi, certains gouvernements, au lieu de prendre l'initiative, ont confié la responsabilité d'élaborer une stratégie de conservation aux

tables rondes récemment créées ou à des organismes analogues non gouvernementaux. Comme ces groupes disposent de ressources limitées, qu'ils ne sont pas en relation suivie avec les ministères et qu'ils exercent peu d'influence sur ceux-ci, ils peuvent éprouver certaines difficultés à établir, à coordonner et à mettre en oeuvre de telles stratégies. La responsabilité de préparer des stratégies de conservation doit revenir aux organismes qui sont en mesure d'assurer à la fois l'élaboration de ces stratégies et leur mise en oeuvre, lorsqu'elles ont été approuvées par le gouvernement et sanctionnées par les organismes chargés de leur application. Afin que le champ de responsabilité des divers intervenants soit clairement délimité et que la continuité soit assurée dans l'élaboration des stratégies de conservation, les leaders, les participants, les responsables de la mise en oeuvre et les responsables de la supervision doivent être clairement identifiés dès le début du processus d'élaboration d'une stratégie.

La nécessité de définir clairement les rôles dès le début du processus d'élaboration d'une stratégie est d'autant plus importante que les gouvernements doivent collaborer ensemble à la mise au point d'une stratégie nationale d'ici à 1992 tout en travaillant à l'élaboration de leur stratégie régionale, qui doit être prête elle aussi en 1992. Afin de se faciliter la tâche lorsqu'ils travailleront simultanément à l'élaboration de la stratégie nationale et de leurs stratégies respectives, les gouvernements devront porter une attention particulière à la signification que recouvrent les termes "conservation" et "développement durable". Pour certains gouvernements, ces deux termes sont interchangeables, alors que pour d'autres, les deux sens de ces termes se recouvrent mais ne sont pas interchangeables. D'ici à 1992, certains gouvernements auront adopté une stratégie de conservation, alors que d'autres auront une stratégie de développement durable. Pour qu'une stratégie de conservation nationale complète, cohérente et intégrée puisse être adoptée, il faudra que les divers gouvernements s'entendent sur la définition des termes-clés et sur la manière d'interpréter les rapports qui unissent la conservation et le développement durable.

Pour qu'une stratégie nationale puisse être élaborée d'ici à 1992, les gouvernements devront disposer d'une tribune où ils pourront en arriver à un consensus sur les questions d'intérêt national et sur les priorités du Canada dans le domaine de la conservation et du développement durable. La conférence nationale du CCME sur le développement durable, qui aura lieu au Québec en 1991, devrait permettre aux gouvernements de compléter l'élaboration de la stratégie nationale et d'incorporer dans les stratégies provinciales et territoriales des solutions aux conflits de juridiction.

Recommandations

1. *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement respectif réaffirme son intention d'élaborer une stratégie de conservation d'ici à 1992, en se rappelant que la préparation de ces stratégies exige un certain temps et qu'ils doivent aussi participer à la conférence nationale de 1991.*

2. *Le CCME devrait fixer deux grands objectifs de travail pour l'élaboration des stratégies de conservation en vue de la conférence nationale de 1991 à Québec :*

   - *l'intégration des travaux portant sur les stratégies provinciales, territoriales, fédérale et régionales, et l'harmonisation des principes de conservation; et*

   - *l'élaboration d'une stratégie de conservation nationale, qui serait présentée par le gouvernement fédéral lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.*

3. *Les ministres de l'Environnement devraient prendre la responsabilité de voir à ce que leur gouvernement accorde une attention particulière au partage des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie de conservation et qu'il s'assure que l'organisme ayant la responsabilité d'élaborer cette stratégie dispose de l'autorité et des ressources nécessaires, qu'il a un rôle et un mandat clairement définis et qu'il suit un plan de travail lui permettant de respecter l'échéance de 1992.*

Les responsabilités internationales

Le cinquième chapitre du Rapport du Groupe de travail porte sur la dimension internationale du développement durable. Au cours des dernières années, il y a eu un rétrécissement progressif de l'écart entre les projets environnementaux du Canada et ceux des autres pays. Dans son rapport de 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a confirmé ce phénomène et a invité les pays à assumer leurs responsabilités, envers les autres pays comme envers les générations futures, en ce qui concerne la gestion et la protection des ressources dont ils sont fiduciaires.

L'intérêt croissant que le public manifeste à l'échelle mondiale envers les problèmes liés à l'environnement a provoqué la multiplication des conférences, des rencontres et des accords internationaux portant sur des questions d'ordre environnemental. Un grand nombre de rencontres et de colloques ont eu pour thème le sujet du rapport Brundtland, c'est-à-dire le développement durable et les moyens de l'intégrer aux politiques économiques et environnementales nationales et internationales.

Depuis que le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a présenté son Rapport d'étape en 1988, le gouvernement fédéral, certaines provinces et les territoires ont été très actifs sur la scène internationale. Le Canada a fait du développement durable le fondement de ses politiques économique et environnementale internationales. Lors des rencontres internationales et au sein de divers organismes, il a donné tout son appui au principe de l'intégration des questions environnementales dans les mécanismes de décision.

Le Canada a joué un rôle très important dans l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies prévoyant la tenue d'une Conférence mondiale sur l'environnement et le développement, en 1992. Il assure également son appui à la Conférence de la CEE de 1990 (à Bergen), dans le suivi du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et il a prêté les services d'un haut dirigeant d'Environnement Canada au secrétariat de la Conférence. Le Canada a aussi joué un rôle de premier plan lorsque le Sommet économique de 1989 a réaffirmé sa volonté de promouvoir le développement durable. Lors du Sommet, on a aussi recommandé, comme l'a suggéré le premier ministre Mulroney, de mettre au point des techniques d'analyse qui permettraient aux gouvernements d'évaluer les mesures économiques visant à promouvoir la qualité de l'environnement, de même qu'un système d'indicateurs mesurant l'état de l'environnement et l'évolution du développement durable.

Le principe du développement durable et de son intégration dans les politiques et les programmes internationaux est activement pris en considération dans les relations multilatérales et bilatérales. Sur le plan international, le leadership du Canada et ses réalisations dans le domaine des grands problèmes environnementaux lui valent l'estime des autres pays. Le gouvernement fédéral travaille aussi en étroite collaboration avec l'entreprise privée et le gouvernement de la Colombie-Britannique, en vue de la tenue, à Vancouver, d'une foire commerciale et de la conférence "Globe 90". Des délégués de plus de 40 pays, parmi lesquels on compte des spécialistes de l'environnement, des dirigeants du monde des affaires et des responsables gouvernementaux, se réuniront afin de discuter de la planification de

l'exploitation des ressources. Le CCME a manifesté son intention de participer activement à cet événement.

Le Canada s'efforce aussi d'exercer une influence sur les politiques de développement. Lors de l'assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, en 1988, le ministre fédéral des Finances, M. Michael Wilson, a proposé un plan en quatre points destiné à favoriser les activités de la Banque dans le domaine de l'environnement et du développement durable, qui comprend l'adoption de certains critères pour l'attribution des prêts dont l'utilisation met en péril les forêts tropicales ou d'autres zones où l'équilibre est menacé. Sur cette question, M. Wilson a aussi sollicité l'appui des autres pays industrialisés.

Les provinces et les territoires jouent aussi un rôle actif dans leurs relations bilatérales et multilatérales avec les autres pays. En mai 1989, le gouvernement de l'Ontario et le Council of Great Lakes Governors ont signé le Great Lakes Border Compact, par lequel ils s'engagent à favoriser dans cette région un mode de développement économique qui respecte l'environnement.

Certaines provinces, comme le Québec, mettent en oeuvre des projets dans lesquels le rapport entre l'environnement et l'économie fait partie intégrante de leur stratégie de commercialisation internationale. Le gouvernement fédéral collabore aussi avec le Manitoba en vue de la création du Centre du développement durable, à Winnipeg, un centre dont la vocation sera de promouvoir dans le pays et à l'étranger le concept du développement durable. Pour leur part, les premiers ministres des provinces de l'Est se sont joints à leurs homologues de la Nouvelle-Angleterre en vue de créer un comité canado-américain qui effectuera des études sur le développement économique durable. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Yukon, pour leur part, participent activement à l'élaboration d'une stratégie de conservation circumpolaire.

La plupart des recommandations du Groupe de travail qui portaient sur les responsabilités internationales ont été appliquées ou sont en voie de l'être. Il reste toutefois beaucoup à accomplir sur le plan international pour faire connaître et accepter le principe du développement durable et pour assurer, ne serait-ce qu'en partie seulement, sa mise en application.

La collectivité internationale doit résoudre deux difficultés d'ordre structurel au cours des années qui viennent. Il faudra d'abord repenser le réseau institutionnel international afin de lui donner les moyens de trouver des solutions à des problèmes environnementaux globaux sans précédent. De plus, il faudra adopter des mesures globales originales et innovatrices afin d'aider les pays en voie de développement à s'engager sur la voie du développement durable.

Le rôle du Canada dans les affaires environnementales sur la scène internationale, et la façon dont la collectivité internationale le perçoit, seront déterminés ultimement par la manière dont il saura mettre en application les principes du développement durable sur son propre territoire. L'influence du Conseil des ministres est considérable à cet égard. Celui-ci peut devenir le point de rencontre des consultations des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur les questions d'ordre international, et il peut favoriser l'adoption de plans et de programmes nationaux qui permettront au Canada de remplir ses obligations à l'échelle internationale.

Recommandations

1. *Tous les gouvernements et le CCME devraient fournir leur appui à la participation du Canada lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.*

2. *Tous les gouvernements devraient mettre à profit leurs relations multilatérales et bilatérales pour ouvrir la voie à des changements institutionnels qui témoignent de l'importance de traiter les problèmes environnementaux à long terme et de mettre en oeuvre une stratégie de développement durable.*

3. *Le CCME, le cas échéant, devrait servir de point de rencontre où l'on discuterait la politique extérieure du Canada en matière d'environnement, et l'application dans notre pays des accords internationaux.*

Communications et éducation

Le Groupe de travail estime que les communications et l'éducation constituent des objectifs assez importants pour faire l'objet d'un chapitre entier du rapport. Les recommandations contenues dans ce chapitre ont pour but de stimuler l'intérêt du public à l'égard du développement durable, en diffusant de l'information et en favorisant une meilleure compréhension de ce concept, et aussi en préparant les futurs décideurs à la mise en oeuvre du développement durable.

Communications

Dans la partie consacrée aux communications, le Groupe de travail demande au CCME de concevoir et de mettre en application, sur une longue période, un vaste programme de communications et de participation du public, en collaboration avec les tables rondes sur l'environnement et l'économie. Dans le cadre de ce programme, le Groupe propose deux événements en particulier : que l'année 1989 ou l'année 1990 soit désignée "Année de l'environnement au Canada" et que le CCME organise une importante Conférence nationale sur le développement durable en 1989 ou en 1990.

Le programme de communications proposé par le Groupe de travail national dans ses recommandations n'a pas encore été créé, et de plus le CCME n'a aucunement exprimé son intention de mettre en oeuvre un tel programme. L'un des éléments principaux du programme suggéré par le Groupe de travail, c'est-à-dire une Année de l'environnement, n'a reçu aucun appui et aucun organisme ou gouvernement n'étudie ce projet à l'heure actuelle.

Au cours des deux années qui ont suivi la publication du Rapport du Groupe de travail, l'intérêt du public pour la protection de l'environnement n'a pas cessé de croître. Cependant, il n'y a eu aucune coordination des efforts en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension du concept de développement durable dans le grand public. Les tables rondes qui ont été créées ont reconnu l'importance de leur rôle dans le domaine des communications et de l'éducation du grand public. La table ronde nationale, en particulier, a formé un Comité permanent des communications et de l'éducation. Par contre, aucun organisme n'a manifesté l'intention de canaliser ces efforts dans un plan de communications intégré et national.

De son côté, le CCME a fait preuve d'une volonté de coordonner les communications beaucoup plus grande au cours des deux dernières années que par le passé. Il a adopté une politique des communications en 1988 et il a créé un Comité consultatif sur les communications formé des directeurs des Communications des ministères de l'Environnement de tout le Canada. Le mandat de ce comité est très précis et vise principalement à assurer la supervision de la procédure régissant les publications du CCME, les relations avec les médias, etc. Il n'a pas pour tâche d'élaborer des programmes.

À l'heure actuelle, le CCME n'a pas les moyens qui lui permettraient d'élaborer un programme comme celui qu'a proposé le Groupe de travail. Ses membres ne disposent pas non plus des ressources financières nécessaires à la mise sur pied d'un vaste programme national de communications sur le développement durable.

Les travaux que doivent entreprendre les tables rondes et les programmes de communications de chacun des gouvernements devraient combler une grande partie des besoins, et il se peut qu'un programme national pleinement intégré ne soit pas nécessaire. Toutefois, il faudrait assurer la coordination des programmes actuels et futurs et des activités pour éviter le chevauchement et le dédoublement des efforts et pour assurer l'utilisation optimale des ressources disponibles, par le partage des coûts, la mise au point des prototypes, etc. Il s'agit là d'une tâche toute désignée pour le CCME et qui correspond bien aux mandats des ministres de l'Environnement.

Suivant la recommandation du Groupe de travail national, le CCME a entrepris d'organiser une importante conférence nationale sur le développement durable. Celle-ci doit avoir lieu en 1991, à Québec. Cette conférence devrait marquer le couronnement des efforts qui seront déployés au cours des deux prochaines années pour arriver à une entente sur une stratégie de conservation nationale, et elle permettra de consolider la position du Canada en vue de la Conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui aura lieu en 1992. La conférence réunira les grands décideurs de toutes les régions du Canada ainsi que les membres des tables rondes.

Éducation

Le Groupe de travail a aussi recommandé au CCME de concevoir et d'appliquer, de concert avec les ministres de l'Éducation et les membres des tables rondes, un plan d'action destiné à améliorer l'éducation environnementale et à assurer la diffusion du concept de développement durable à tous les niveaux.

Bien que le CCME et les ministres, individuellement, n'aient pas rejeté cette recommandation, ils n'ont pris aucune mesure jusqu'à présent en vue de son application. Certaines des tables rondes qui ont été créées devront travailler dans une certaine mesure au progrès de l'éducation environnementale dans leur province. C'est cependant aux ministres de l'Éducation que revient la responsabilité d'agir les premiers.

Pour que la recommandation en question soit suivie de gestes concrets, il faut d'abord que les ministres de l'Environnement reconnaissent qu'ils ne disposent pas des outils nécessaires à son application. La plupart des ministères ont peu de compétence, ou n'en ont pas du tout, dans le domaine de l'éducation environnementale, et le CCME n'entrevoit aucune cible vers laquelle il pourrait diriger son action. Cette situation doit pourtant changer. Dans ce but, ces organismes pourraient d'abord amorcer un dialogue avec les ministres de l'Éducation sur une base bilatérale et multilatérale, afin de concevoir collectivement un plan d'action en matière d'éducation environnementale.

Recommandations

1. *Le CCME devrait demander à son Comité consultatif sur les communications de préparer et de tenir à jour l'inventaire des programmes gouvernementaux de communications se rapportant à l'environnement et l'économie et au développement durable, et d'assurer la liaison entre les tables rondes en ce qui regarde leurs programmes de communications.*

2. *Le CCME devrait engager les ressources nécessaires pour assurer le succès de la Conférence nationale sur le développement durable de 1991, et il devrait établir un mécanisme permettant de bien informer ses membres et d'assurer leur participation aux décisions liées à cet événement.*

3. *Le CCME devrait proposer au Conseil canadien des ministres de l'Éducation la formation d'un comité mixte de consultation formé de représentants de chacun des ministères, qui aurait pour tâche de :*

   - *recueillir des renseignements sur l'état actuel de l'éducation environnementale et sur les programmes qui s'y rapportent; et*

   - *préparer un document de travail à l'intention des ministres de l'Environnement et de l'Éducation, proposant un plan d'action canadien sur l'éducation environnementale.*

Suivi

Afin de s'assurer que son rapport ferait l'objet de nombreuses discussions, et dans l'espoir qu'il ait un effet réel sur les décisions qui seront prises au Canada, le Groupe de travail national a inclus une section intitulée "Suivi".

Toutes les propositions relatives au suivi du rapport ont été appliquées, à l'exception de la recommandation 7.1, qui demande aux provinces, aux territoires et au gouvernement fédéral d'établir un plan d'action indiquant de quelle manière seront mises en application les recommandations du Groupe de travail. Jusqu'à présent, seuls le gouvernement du Yukon et celui de la Nouvelle-Écosse ont mis sur pied un plan d'action, alors que tous les gouvernements avaient manifesté leur intention de le faire dans le Rapport d'étape du Groupe de travail d'octobre 1988.

Dans le Rapport d'étape, ces plans d'action sont considérés parmi les trois recommandations essentielles qui posent "les principaux fondements de la mise en oeuvre" du développement durable. On les présente comme l'un des moyens par lesquels les gouvernements peuvent assumer l'imputabilité de la mise en application du Rapport du Groupe de travail, qu'ils ont tous endossé sur le plan des principes.

Près de deux années se sont écoulées depuis l'époque où le Groupe de travail recommandait l'adoption de plans d'action; certains gouvernements ont réalisé d'une manière différente les objectifs posés par le Groupe de travail, au moyen entre autres du plan de travail et du plan d'action de leur table ronde sur l'environnement et l'économie. Chaque gouvernement doit déterminer individuellement l'importance que représente un plan d'action. Les plans d'action ont été présentés comme un moyen d'atteindre un objectif plutôt qu'un objectif en soi. Les gouvernements devraient donc adopter un plan d'action seulement s'ils croient à l'utilité de ce moyen. Les autres moyens d'atteindre les objectifs peuvent être tout aussi valables.

IMPLICATIONS DU RAPPORT

La mise en place des assises nécessaires au développement durable, que réclame le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, déterminera la réussite de sa mise en application à long terme. Le présent rapport reconnaît que des efforts significatifs ont été faits, mais il reste beaucoup de travail à accomplir pour achever la mise en place de ces assises. C'est pourquoi la présente évaluation comporte plusieurs conséquences pour les ministres de l'Environnement, aussi bien sur le plan individuel que sur le plan collectif, en tant que membres du CCME.

Partout au Canada les ministres de l'Environnement ont vu leurs responsabilités se multiplier sensiblement, et ils doivent maintenant assumer de nouvelles tâches et faire preuve de leadership dans une foule de domaines. Dans la plupart des provinces, ils doivent non seulement traiter de problèmes environnementaux de première importance et de plus en plus complexes, mais aussi sensibiliser leurs collègues aux questions environnementales et proposer, dans les mécanismes de décision gouvernementaux, les changements qui permettront de réaliser le développement durable.

Les ministres de l'Environnement jouent un rôle important à la table ronde de leur gouvernement; ce nouveau centre d'échanges leur permet d'être en contact avec d'autres collègues de leur cabinet et avec des décideurs de haut niveau qui oeuvrent à l'extérieur du cadre gouvernemental. Au sein du gouvernement, les ministres de l'Environnement font partie des grands comités économiques du Cabinet, comme l'avait recommandé le Groupe de travail. Ils sont considérés comme les principaux "messagers" du développement durable dans leur gouvernement et ils doivent donc s'assurer que les programmes de communications et d'éducation du public reçoivent toute l'attention qu'ils méritent.

Dans la plupart des gouvernements, ce sont aussi les ministres de l'Environnement qui ont en grande partie la responsabilité de veiller à ce que les stratégies de conservation soient établies conformément aux principes posés par le Groupe de travail national. Il s'agit là d'une tâche très importante, qui exige un soin particulier.

Pour ces raisons, il y a eu de profonds changements dans les ressources attribuées aux ministères de l'Environnement et, ce qui est plus important encore, dans l'organisation même de ces ministères, afin que les ministres reçoivent tout l'appui dont ils ont besoin pour remplir leurs tâches et assumer leurs responsabilités.

L'organisme national qui réunit ces ministres, le CCME, doit lui aussi s'adapter aux changements afin de pouvoir assumer ses responsabilités sur le plan national.

Implications pour le CCME

La présente évaluation met en relief un fait qui prend de plus en plus d'importance : les changements qui surviennent dans le rôle des ministres de l'Environnement ont des conséquences majeures pour l'organisme national auquel ils appartiennent et qui constitue le principal organisme intergouvernemental où sont abordées les questions qui touchent l'environnement. Le rôle du CCME doit donc lui aussi évoluer.

Le CCME n'est pas resté figé; il a subi au cours des deux dernières années des changements dont l'utilité ne fait aucun doute. Le rôle du comité de gestion a été consolidé, un Comité consultatif sur les communications a été formé et plus récemment on a pris la décision d'ajouter des ressources au Secrétariat afin d'assurer un meilleur service aux comités consultatifs, et de mettre en place à l'intention des comités un mécanisme de planification des travaux plus global. Ces changements devraient améliorer les services que le CCME offre à ses membres des gouvernements.

Toutefois, malgré les changements survenus récemment au sein du CCME, de nombreuses recommandations contenues dans le rapport portent sur des questions particulières que le CCME s'est déjà vu confier ou qu'il doit étudier, mais qui s'intègrent mal à sa structure actuelle ou aux ressources dont il dispose. Voici quelques exemples :

- Le CCME doit assister les gouvernements dans l'harmonisation des normes de protection de l'environnement et l'élaboration des lois, de même que l'aider à coordonner des activités comme l'évaluation des impacts sur l'environnement et la préparation des rapports sur l'état de l'environnement. Le CCME est devenu le principal point de rencontre où convergent les efforts de collaboration portant sur les questions d'environnement, où se tiennent les discussions intergouvernementales et où sont adoptées les solutions aux problèmes constitutionnels et aux conflits entre les juridictions, bien qu'il n'ait pas vraiment la capacité d'assumer ce rôle.

- Le CCME doit manifester le leadership qu'on exige de la part des ministres de l'Environnement dans certains domaines, comme l'analyse des moyens économiques destinés à promouvoir la protection de l'environnement et les mécanismes visant à faire porter aux gouvernements l'imputabilité de la mise en oeuvre du développement durable.

- On demande au CCME d'établir des liens solides et durables avec les tables rondes, afin d'éviter le chevauchement et le dédoublement des actions et de multiplier les occasions de travailler en collaboration.

- Les engagements internationaux de plus en plus importants que prend le Canada à l'égard de ses politiques et de ses programmes nationaux constituent un autre champ d'action qui exige la participation du CCME.

- Le CCME doit se préparer en vue de la conférence nationale de 1991, en mettant sur pied un mécanisme d'échange de l'information qui permettra aux ministres et aux sous-ministres de participer à la planification de la conférence, et au CCME d'organiser son budget en tenant compte des exigences financières rattachées à la préparation et à la tenue de cette conférence.

- Comme on demande au CCME de jouer un rôle dans les activités de communications et d'éducation liées à la protection de l'environnement, celui-ci doit examiner de près le mandat attribué au Comité consultatif sur les communications. Si par exemple un comité mixte de consultation doit être formé avec les ministres de l'Éducation, le CCME devra déterminer l'objet précis des discussions sur l'éducation environnementale.

Les changements structurels qu'exige le CCME peuvent être réalisés par des modifications apportées à l'organisation actuelle. Cependant, pour garantir le

succès des efforts coopératifs entrepris au niveau national, il faudra engager au CCME des ressources financières supérieures à celles qui sont prévues dans le budget d'exploitation actuel. Il est raisonnable de s'attendre à ce que la croissance du budget du CCME corresponde à l'importance qu'on accorde aux questions environnementales au Canada ainsi qu'aux ressources financières qui leur sont consacrées.

Recommandations

1. *Le CCME devrait former un Comité consultatif de planification et de coordination chargé de le conseiller sur les questions touchant l'élaboration des politiques, la planification, l'identification des sujets prioritaires et les relations intergouvernementales, de même que sur certains sujets qui exigent une attention particulière et qui ne sont pas compris dans le mandat des autres comités du CCME (éducation environnementale, mesures financières, responsabilité des gouvernements, participation à Globe 90 et à d'autres événements semblables, etc.).*

2. *Les ministres de l'Environnement devraient approuver les changements et les augmentations budgétaires nécessaires pour que le CCME conserve son efficacité comme point de rencontre national des délibérations intergouvernementales sur l'environnement et le développement durable.*

CONCLUSION

Le présent rapport contient des recommandations et des suggestions à l'intention du CCME et des ministres de l'Environnement sur la manière dont les recommandations du Groupe de travail national devraient être mises en application. Entre autres conclusions, le comité croit que le mouvement d'adoption par le gouvernement des principes du développement durable est maintenant suffisamment marqué et qu'il n'est donc plus nécessaire d'assurer un suivi systématique de la mise en application du Rapport du Groupe de travail.

Les gouvernements et les autres organismes concernés reconnaissent maintenant l'imputabilité de leurs actions et de leurs réalisations, ce qui se traduit entre autres par les tables rondes que les divers gouvernements ont créées ou sont en voie de créer.

Le CCME n'aura donc plus, à l'avenir, à vérifier la mise en application des recommandations et des suggestions contenues dans la présente évaluation. Pour ces raisons, le mandat confié au comité par les ministres en octobre 1988 est rempli, son rapport a été présenté et il devrait maintenant être dissous.

APPENDICE I

MEMBRES DU COMITÉ SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE DU CCME

M. Richard Dalon
Sous-ministre
Ministère de l'Environnement
de la Colombie-Britannique

M. John Dick
Développement durable et politiques
des sociétés
Ministère de l'Environnement
de la Colombie-Britannique

M. Ron Hicks
Directeur exécutif par interim
Groupe de gestion stratégique des
sociétés
Ministère de l'Environnement de
l'Alberta

Madame Betty Collins
Consultante en gestion des ressources
Division des évaluations
environnementales
Ministère de l'Environnement et
de la Santé publique de la Saskatchewan

M. Tanner El'on
Sous-ministre
Ministère de l'Environnement du
Manitoba

M. Walter Giles
Sous-ministre associé
Ministère de l'Environnement de
l'Ontario

M. Gérard Divay
Sous-ministre adjoint
Planification et évaluation
Ministère de l'Environnement du Québec

M. David Besner
Secrétaire exécutif de la table ronde
sur l'environnement et l'économie
du Nouveau-Brunswick

M. Ron MacNeill
Directeur
Planification et coordination
Ministère de l'Environnement
de l'Ile-du-Prince-Édouard

M. Creighton Brisco
Analyste en environnement
Ministère de l'Environnement
de la Nouvelle-Écosse

M. David Jeans
Sous-ministre adjoint
Ministère de l'Environnement
de Terre-Neuve

M. Tim McTiernan
Directeur des politiques et
de la planification
Ministère des ressources renouvelables
du Yukon

M. Ron Livingston
Directeur des politiques et
de la planification
Ministère des ressources renouvelables
des Territoires du Nord-Ouest

M. Gerry Fitzsimmons
Directeur
Relations fédérales-provinciales
Groupe de politiques des sociétés
Environnement Canada

M. Gerry Henderson
Directeur exécutif
Secrétariat du CCME

REMPLACANTS

Madame Katherine Thibeault
Groupe des politiques des sociétés
Environnement Canada

Madame Colleen Snipper
Groupe des politiques des sociétés
Environnement Canada

M. Ken Richards
Bureau des relations
intergouvernementales
Ministère de l'Environnement de
l'Ontario

M. Lee McKibben
Direction des évaluations
environnmentales
Ministère de l'Environnement de
l'Alberta

M. Jacques Dufour
Relations intergouvernementales
Ministère de l'Environnement
du Québec

Madame Susan Eros
Unité de coordination du
développement durable
Manitoba

Madame Jacinthe Séguin
Chargée de programme
Secrétariat du CCME

APPENDICE II

INFORMATIONS RÉCENTES SUR LES ACTIONS PRISES PAR L'INDUSTRIE ET LE MILIEU DES AFFAIRES

CONSEIL CANADIEN DES CHEFS D'ENTREPRISES

Le Conseil canadien des chefs d'entreprises a crée un Groupe de travail sur l'environnement et l'économie. M. Thomas Kierans, président de Scotia McLeod Inc., assume la direction du Groupe de travail, qui est composé de vingt-cinq directeurs généraux. Le Groupe de travail s'est déjà mis à l'oeuvre dans la but de stimuler l'intérêt pour les questions environnementales et de mettre au point des moyens pratiques et efficaces d'intégrer les objectifs économiques et environnementaux. Le président du Conseil des chefs d'entreprises, M. Thomas D'Aquino, a de nouveau réaffirmé la position de son organisme en faveur du développement durable lors de son allocution à la Conférence sur le développement durable tenue à Winnipeg en mai 1989.

CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA

Plus tôt cette année, la Chambre de commerce du Canada a crée un groupe de travail sur l'environnement, dans le cadre de son projet FOCUS 2000. Le Groupe de travail, présidé par M. Tom McMillan, a pour mission de conseiller la Chambre de commerce nationale, les 500 Chambres affiliées et les 170 000 membres sur la manière dont les PME peuvent conduire leurs affaires en respectant l'équilibre environnemental. Dans son allocution prononcée à la Conférence sur le développement durable tenue à Winnipeg en mai 1989, M. McMIllan a rappelé les objectifs du Groupe de travail: encourager une plus grande participation du secteur privé aux questions d'ordre environnemental, démontrer l'importance de pratiques commerciales qui respectent l'environnement et recommander aux PME un code de conduite qui leur permettra d'adopter une attitude responsable à l'égard de l'environnement. De cette manière, le Groupe de travail sur l'environnement souhaite définir de façon plus précise le concept d'éthique environnementale pour les entreprises. Le Groupe de travail doit soumettre son rapport à la Chambre de commerce nationale au cours de son assemblée annuelle, qui se tiendra à Saint-Jean en septembre 1989.